

# ГЛАВА 1. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА

## 1. Местное самоуправление как форма общественного управления

Местное самоуправление в России опирается на длительный период исторической эволюции, имеет глубокие корни в российской истории с самых древних времен. Все это время оно имело двоякую природу - с одной стороны оно развивалось в форме муниципальных образований, самого низшего, приближенного к людям звена государственного управления, с другой – имело ярко выраженный политический контекст в качестве первичного ядра демократического устройства общества. Оно в разные периоды истории обладало разными правами и функциями, но всегда в той или иной мере противостояло «административной вертикали», централизованному управлению огромным государством, империей и было для многих своего рода «оазисом свободы».

Как отмечают современные историки развития местного самоуправления в России<sup>1</sup>, сами города и городские общественные деятели на всем протяжении российской истории в очень малой степени выдвигали на первый план сугубо земские, городские проблемы. Однако тема самоуправления в России неожиданно приобрела широкий характер, хотя и в применении не к городскому самоуправлению, а к самоуправлению крестьянскому. Обостренность крестьянской проблемы мешала видеть в русской действительности реальные ростки самоуправления, которыми являлись города: ведь городское население было лично свободным, а именно личная свобода, личное освобождение человека рассматривалось как единственно спасительная мера по разрешению всех главных вопросов русской жизни. Как следствие, центральной темой для обсуждения проблемы самоуправления стала судьба общины, крестьянского мира, в которой одни русские публицисты видели органическую основу построению будущей русской жизни, идеальный образец общественного устройства, а другие - пережиток прошлого, более того, полицейский механизм, намеренно охраняемый правительством и призванный дать возможность помещикам управлять крестьянством.

Сторонниками общины были славянофилы. Дискуссия западников и славянофилов стала первой общественной дискуссией России, то есть диалогом не между обществом и правительством, а между различными направлениями общественной мысли России о путях ее дальнейшего обустройства. Их отличительной особенностью был поиск в общине, русском мире ростков нового общественного устройства, ведь и западное самоуправление (в том числе и городское) берет свое начало в германской общине. Очень важным для духовного развития России было обращение славянофилов к русской религиозной традиции. Славянофилы высоко оценивали семью, общину и народ как общности естественные, органические, но испытывали глубокое недоверие ко всему искусственному, созданному планомерным усилием людей. Отсюда и сложное, если не сказать отрицательное, отношение славянофилов к государству и его роли в развитии общества, причем не только к конкретным, историческим и несовершенным формам государства, но к государству как механизму принуждения вообще. Политический идеал славянофилов, часто вне зависимости

---

<sup>1</sup> Д.А.Савин, А.В.Чуев Большие надежды. Роль местного самоуправления в обустройстве России. Муниципальная власть, №4, 2001 год, Москва, стр.4-8

от их желаний, смещается к общинному социализму - обществу, являющемуся свободным союзом свободных общин.

Обсуждение вопроса об общине в России приобрело не меньшую остроту, чем обсуждение теории "свободной общины" на Западе. Но если на Западе за такой борьбой стояли реальные, пусть и ослабленные городские общины, стремящиеся к восстановлению своего статуса городов - государств, то русский крестьянский "мир" как политическая сила никогда не существовал и никаких политических целей перед собой не ставил.

Необходимость проведения земской и городской реформы в рамках реформ Александра Второго перевела вопрос о природе самоуправления в практическую плоскость, и поставила перед реформаторами непростые задачи. Реформы шли с трудом, встречая серьезные возражения государственной бюрократии, причем далеко не все эти возражения проистекали из личной заинтересованности в сохранении своего положения. Бюрократические учреждения России накопили немалый опыт государственного управления, и их руководители видели серьезные проблемы, возникающие в ходе реформ.

Большой интерес представляет родившаяся в XIX веке хозяйственная теория самоуправления, которая позволила снять противостояние между самоуправлением и государством в условиях, когда государство не было готово к реальным политическим уступкам. Именно на основании хозяйственной теории самоуправления были проведены земская и городская реформы в России во второй половине XIX века. Более того, даже недостатки хозяйственной теории оказались для России XIX века преимуществами, которые позволили русскому обществу, не готовому к политическим свободам, сосредоточиться именно на хозяйственной деятельности земств и городов. Отвечала хозяйственная теория и психологическим настроениям значительной части активного русского общества, не желавшего иметь ничего общего с государством, но готового поработать в хозяйственных и общественных земствах на "благо народа". Именно в это время начинает формироваться тип практических земских и городских деятелей, изучаться опыт других стран, переводиться зарубежная литература по самоуправлению, выходят и самостоятельные русские работы.

И все-таки опыт нескольких десятилетий русской земской и городской реформы показали, что при всех достоинствах хозяйственной теории полноценного самоуправления на ее основе построить нельзя. Главным препятствием стало отсутствие у земств и городов исполнительных органов, способных проводить в жизнь принятые земствами и городами решения, а без таких возможностей самоуправления лишались свойств публичных учреждений, которые и составляют их суть. В рамках этой реформы был сужен список лиц, имеющих право избирать и быть избранным на земских и городских выборах, но произошло это именно потому, что правительство опасалось передавать увеличившиеся полномочия в руки широкого избирателя, и постаралось сосредоточить их в руках более обеспеченной и политически благонадежной части населения. Однако само решение было уже необратимым, и все дальнейшее движение идет по пути расширения доступа к земским и городским выборным должностям. Казалось, антагонизм между русским обществом и государством получил перспективы преодоления. Однако развитие самоуправления в России прервал 1917 год. Как показал опыт первых лет советской власти, глубокое противостояние между государством и обществом в России продолжало сохраняться.

Большевики были глубоко уверены в превосходстве крупного, централизованного хозяйства, и чем оно крупнее, тем лучше. Они убеждены в безграничных возможностях централизованного планирования, поэтому

идеальным вариантом устройства общества является для них именно единое, общенародное хозяйство. Это определяет практическое отношение большевиков к местному самоуправлению: раз общество представляет собой единое хозяйство, единую коммуну, то отдельные коммуны будут представлять только подразделения этого единого хозяйства, и с необходимостью лишены самостоятельности. Не случайно, придя к власти, большевики оказались в конфликте с земствами и городским самоуправлением. Во многих городах Советы на короткий срок захватывали власть, но практически везде вынуждены были из-за своей полной неспособности решать городские проблемы вернуть фактическую власть старым городским управам. Самоуправления оказались нужны большевикам лишь до тех пор, пока они надеялись использовать самоуправления для реализации своих планов. Как только эта надежда была утрачена, о муниципальных свободах пришлось забыть. В России был установлен режим жесткого управления из единого центра, при котором местные советы были лишь парадной вывеской. Государство должно было отмереть, поэтому некоторое временное отступление от принципов можно было потерпеть.

Восстановление самоуправления в России в период НЭПа было связано, в первую очередь, с потребностями жизни. Разруха в стране в результате осуществления политики военного коммунизма достигла таких размеров, что страна оказалась на грани катастрофы. Под влиянием необходимости Всероссийский Съезд Советов объявляет о переходе к Новой Экономической Политике, связанной в том числе и с децентрализацией власти и управления, оживлением работы самоуправлений. Многие русские земские и городские деятели с воодушевлением восприняли эти меры и приложили немало сил для восстановления народного хозяйства. Если для проведения земской реформы надо было убедить правительство Российской Империи в том, что самоуправление занимается собственными хозяйственными делами общины, не имеющими отношения к государственной власти, то теперь любая попытка отстаивать самостоятельность общины рассматривалась как опасная крамола, направленная на подрыв основ государства. Все частное находилось под подозрением. Несмотря на все теоретические и практические препятствия, собирание коммун шло достаточно успешно до того момента, когда правящая партия сочла, что разруха преодолена, и самоуправления выполнили свою задачу, НЭП был свернут, и от территориального управления окончательно перешли к отраслевому.

В СССР была создана система единого централизованного хозяйства, опирающегося на единую общегосударственную собственность, единого хозяйства, управляемого из единого Центра, который выполнял роль и законодательной, и распорядительной и исполнительной власти. Именно благодаря единству правящей партии сохранялась целостность государственного механизма. Все составляющие единого народнохозяйственного комплекса, включая предприятия и административные единицы (республики, области, края, города, сельские администрации) были ни чем иным, как цехами или подразделениями единого хозяйства, не обладающими ни малейшей самостоятельностью. Советское право не признавало разделения прав ни по вертикали, ни по горизонтали, местные советы были жестко включены в вертикаль государственной власти: "Органами государственной власти в автономных областях, автономных округах, краях, областях, районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах и других административно-территориальных единицах, образуемых в соответствии с законами союзных и автономных республик, являются соответствующие Советы народных депутатов...". "Местные Советы народных депутатов... проводят в

жизнь решения вышестоящих государственных органов..."<sup>2</sup>. Муниципальной собственности не существует даже на уровне декларации: "Все государственное имущество... образует фонд, принадлежащий одному собственнику – государству. Государственные организации..., за которыми закреплено определенное имущество, не являются его собственниками, за ними признается особое имущественное права – право оперативного управления». В юридическом энциклопедическом словаре нет термина "самоуправление", но есть термин "самоуправство". Самоуправления в СССР не было вплоть до середины 80-х годов, когда началась перестройка.

Объявленное перестройкой восстановление ленинских норм было политической фразой - ведь именно создание единого централизованного общенародного хозяйства и предусматривалось в 1917 году. Советы вовсе не предназначались для самоуправления, в СССР самоуправлению не было места. Именно поэтому попытка превратить давно превратившиеся в формальные органы советской власти в органы реального самоуправления, привели к резкому усилению кризиса всей политической системы СССР, стали его катализатором. Фактически, опыт свободных выборов органов местного самоуправления ограничился одним избирательным циклом 1990-93 гг. Местные советы были наделены огромной реальной властью, хотя их практическая деятельность была отмечена «говорильней», неорганизованностью, неспособностью быстро и эффективно принимать необходимые решения. С другой стороны, они продемонстрировали огромный запас человеческой энергии, невостребованной коммунистической системой, и в ряде случаев их деятельность стала приобретать ярко выраженный политический характер (например, Октябрьский райсовет в Москве, ставший своего рода плацдармом радикальных реформ). Однако уже после 1991 года функции местных советов стали быстро ограничиваться набиравшей силу новой «демократической» номенклатурой и классом новых олигархов. В 1993 г., после октябрьских событий, они были ликвидированы под предлогом борьбы с «наследием коммунистической системы», хотя в реальности стали помехой для новых властей. Так за событиями октября 1993 года последовал роспуск районных советов и комитетов общественного самоуправления в Москве, падение роли представительных органов местного самоуправления и усиление роли органов исполнительных. С этого времени самоуправление в России стало объектом экспериментов со стороны власти. Эксперименты эти проводятся не в нуждах и интересах самоуправления, а в основном под влиянием политических соображений, вытекающих из желания упрочить ту форму верховной власти, в которую она вылилась в тот момент времени.

Состояние «теории самоуправления» в современной России поражает смешением всех этапов ее становления в Европе. Это отделение государства от самоуправления по ст. 12 Конституции РФ, рождающее постоянные опасения сепаратизма как у федерации, так и у отдельных ее субъектов, и которая может быть оценена в рамках «хозяйственной» теории. Это удивительное проявление положений теории "свободной общины" в ходе обсуждения проекта закона "О местном самоуправлении в РСФСР" 1991 года, в ходе которого старательно пытались выявить базовый уровень местного самоуправления. Широкое распространение обнаруживают «естественная» и политическая теории с их лозунгом - самоуправление есть прежде всего самодеятельность граждан. Они прослеживаются в проекте Закона о местном самоуправлении, в «земском движении» и в повсеместной поддержке «территориального общественного самоуправления» в виде добровольных объединений населения по месту

---

<sup>2</sup> Конституция СССР 1936 г.

проживания: в домах, улицах, кварталах и микрорайонах. Причастность этих организаций к самоуправлению с его властными полномочиями ("органов", а не организаций) вообще говоря вызывает сомнения. Такая эклектика вполне объяснима. После долговременного перерыва восстановление самоуправлений в России является весьма трудной задачей. Необходимость пройти эволюционный путь развития в сжатое время порождает опасную тенденцию использования готовых западных образцов, но эти саженцы чужих растений не могут прижиться на российской почве, что уже не раз показывала история России.

Новая редакция Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предполагает смену одной модели отношений государства и местного самоуправления другой. В ее основе лежит смена одной теории самоуправления на другую - а именно хозяйственной теории, фактически заложенной в статье 12 Конституции Российской Федерации и предыдущей редакции Закона, на теорию государственную. Построить полноценное самоуправление вне государственной теории невозможно, поэтому даже определенное ограничение самостоятельности самоуправлений и построение системы правительственного надзора следует воспринять как плату за придание самоуправлениям полноценных полномочий публичной власти. Видны эти следы советизации и в новом Законе. Это и стремление создать жесткую механическую схему, предусмотрев в ней все и вся, и попытка строго разграничить полномочия между различными уровнями, и ущемление прав муниципалитета в пользу муниципального района, и утверждение, что состав муниципального имущества может быть изменен в случае изменения перечня вопросов местного значения, указанных в законе. Главная проблема в том, что современное российское государство искренне не знает, зачем ему нужно местное самоуправление. А ведь самоуправление возникает не только потому, что оно нужно гражданам, а потому что оно нужно государству. Даже реально сложившиеся общины, чтобы стать самоуправлениями, должны получить от государства полномочия публичных органов. Пока что создается впечатление, что центральная власть видит в самоуправлении скорее конкурента, с которым надо (а не хочется) делиться различными ресурсами, начиная от денежных и кончая имуществом. В то же время государство почему-то легко делится как финансовыми, так и имущественными ресурсами с коммерческими структурами, передавая им его на очень льготных условиях. Возможно, государство надеется справиться со всеми встающими перед обществом проблемами само, с помощью своих бюрократических структур, поэтому и не нуждается в содействии самостоятельных субъектов публичного права.

По мнению И. Андриюшиной<sup>3</sup>, «сегодняшнюю систему местного управления сложно назвать самоуправлением по ряду нескольких причин, речь о которых пойдет ниже. В данном случае можно констатировать, что реформа не изменяет, а создает институт местного самоуправления, несмотря на тот факт, что формально законодательно признается наличие данного института в РФ. Все десять лет своего существования местная власть переживала трудности, связанные с системой законодательства, регулирующего данную сферу. Конституционный суд неоднократно указывал на нарушения на уровне субъектов Российской Федерации, проявлявшиеся в попытках ввести назначение руководителей местного самоуправления, финансировании муниципальных образований по смете, принимал постановления и определения в защиту

---

<sup>3</sup> Евгения Андриюшина. Местное самоуправление в современной России: Драматизм становления. ЗАО Издательский дом «Парад», 2005 г. .

местного самоуправления. Доклад Государственного совета Российской Федерации по местному самоуправлению отмечает серьезные проблемы, связанные с неполным соответствием практики организации и реального осуществления местного самоуправления в Российской Федерации конституционным принципам, заложенным в основу этой сферы общественных отношений».

В общем виде на сегодня проблемы местного самоуправления можно сформулировать двумя позициями – отсутствие финансовой независимости и политической автономии. Причем эти проблемы взаимосвязаны. Современное состояние местной власти в РФ таково, что местные органы находятся в прямой зависимости от федерального, а по большей части регионального уровней. Главным образом эта зависимость носит экономический характер. Более того, региональные органы имеют и другие механизмы воздействия на местную власть, в частности, региональная власть могла досрочно прекратить полномочия мэра или представительного органа местного самоуправления в случае нарушения законодательства, что на практике вело к особым (в основном неформальным) формам кооперации местных и региональных сил либо их противостоянию. Местное население не рассматривает местные органы власти как структуры, способные решить вопросы местного значения. Вопрос об участии жителей муниципальных образований также является сложным, так как несмотря на то, что подавляющее большинство граждан поддерживают саму идею организации местного общественного самоуправления, 56–60% россиян не собираются «принимать участия в решении местных проблем». Рациональный выбор обусловлен тем, считают ли люди «окупаемыми» затраты своего времени на участие в делах местного самоуправления, видят ли они в этом пользу для жизни своего двора и своего города. Показательно, что в Москве и Санкт-Петербурге, где ситуация с местным самоуправлением крайне сложная, готовность граждан к участию в решении местных проблем гораздо ниже, чем в целом по стране.

И все-таки для чего нужны органы местного самоуправления? Может быть, лучше обойтись вообще без них? Вот как отвечает на эти вопросы известный исследователь истории и эволюции МСУ Л. Велехов: «Во-первых, местные нужды лучше всего знакомы и ближе всего местным жителям: участвующим в избрании органов местного самоуправления и непосредственно заинтересованным в успешной деятельности последних. Во-вторых, местное самоуправление развивает в гражданах самодеятельность, энергию, предприимчивость и ведет к высокому развитию общественных сил. Люди перестают ждать благ от правительства, привыкая полагаться на самих себя. В-третьих, общественная жизнь, при наличии местного самоуправления, равномернее распределяется по всему государству, а не стягивается искусственно к центру, оставляя провинцию и периферию бессильными. В-четвертых, местное самоуправление связывает администрацию с народом. Наряду с частными интересами у гражданина появляются общественные. Принимая участие в управлении, гражданин содействует ему всеми силами, как своему собственному делу. Глубокое и детальное знание ситуации, центру недоступное, непосредственная заинтересованность в успешности деятельности, содействие развитию в гражданах самодеятельности, энергии, предприимчивости определяют более высокую эффективность использования средств, направляемых на общественные нужды».

Как показывает опыт проведения опросов общественного мнения, большая часть населения России слабо разбирается в том, что является органами МСУ и каковы их законодательные функции и полномочия. Причем, чем дальше отстоят от нас времена советской власти, тем более путанными являются представления

на этот счет россиян<sup>4</sup>. Тем не менее, структуру органов местного самоуправления население понимает в основном правильно. Как показано на диаграмме ниже, 62% респондентов в декабре 2005 г. отнесли к местному самоуправлению городскую и районную исполнительную власть, 58% – глав муниципальных образований, 48% – городскую или районную законодательную власть, 36% – администрацию области, республики, края, 22% – глав области, республики, края, 18% – законодательный орган области, республики, края, 4% – правительство РФ, 3% – президента РФ, 10% затруднились ответить.



*Источник: ВЦИОМ, декабрь 2005 г.*

Однако обращает на себя внимание то, что значительные слои населения ошибочно считают органами местного самоуправления и региональные ветви власти: так, 36% опрошенных отнесли к местному самоуправлению «администрацию области, республики, края», 22% – «глав области, республики, края», 18% – «законодательные органы области, республики, края». Зафиксированы даже случаи, когда к органам местного самоуправления люди относят правительство РФ (4%) и президента РФ (3%). Эти данные подтверждают, что в общественном сознании пока не утвердилось адекватное представление о сути органов местного самоуправления.

Интерес в этой связи представляют результаты исследования, проведенного ВЦИОМ в 2008 г. среди 603 абитуриентов, поступающих в ВУЗы по специальности «государственное и муниципальное самоуправление»<sup>5</sup>. Опрос показал, что даже эта относительно информированная часть российской молодежи довольно слабо разбирается в предмете своей будущей специальности. Далеко не все абитуриенты хорошо понимают специфику государственного и муниципального управления. 47% считают, что это разные сферы деятельности. Примерно столько думают, что «это в принципе одно и то же» (45%). Большинство респондентов (57%) правильно ответили на вопрос о специфике муниципального управления – это местная, городская и районная, власть. 3% видят эту специфику в том, что в этих органах «труднее сделать карьеру, там меньше перспектив». Считают, что муниципальное управление «ближе к народу», 1% респондентов. Достаточно большое количество абитуриентов затруднились ответить на вопрос об особенностях муниципального управления, по сравнению с государственным (36%).

Абитуриентам также предлагалось выбрать правильное определение понятия местного самоуправления из двух вариантов. Этот вопрос разделил респондентов на две группы. Первая большая из них ошибочно полагает, что

<sup>4</sup> Мониторинговые исследования ВЦИОМ 1992-2008.

<sup>5</sup> Опрос был проведен в период с 22 по 30 июля 2008 г. в 7 городах, в 14 вузах. Было опрошено 603 респондента (из них 500, поступающие на дневное отделение, 100 – на вечернее и заочное).

местное самоуправление – это низший уровень государственной власти (53%). Другая меньшая группа дала правильный ответ: «Местное самоуправление – это особая форма негосударственной власти, способ решения населением вопросов местного самоуправления» (44%).

Однако у абитуриентов нет четкого представления о том, какие органы власти можно отнести к местному самоуправлению, а какие нет. С одной стороны, большинство абитуриентов правильно относят к органам местного самоуправления городскую и районную исполнительную власть (местную администрацию) – 66% и главу муниципального образования (мэра, главу администрации) – 63%.

Но городская и районная законодательная власть уже в значительно меньшей степени ассоциируются у респондентов с органами местного самоуправления, этот вариант ответа набирает только 33% голосов респондентов. Муниципальную власть многие абитуриенты не отличают с региональной. Так, 50% из них отнесли к органам местного самоуправления администрацию области, республики, края и 43% – главу области, республики, края. Законодательные региональные органы вызывают меньше сомнений – их ошибочно назвали в качестве органов местного самоуправления только 21% респондентов. Меньше всего сомневаются абитуриенты в отношении федеральных органов власти: президента страны отнесли к местному самоуправлению только 2% опрошенных, правительство РФ – 1%.

Большинство абитуриентов (57%) правильно ответили на вопрос о специфике муниципального управления – это местная, городская и районная, власть. 3% опрошенных увидели специфику в том, что в структурах местного самоуправления «труднее сделать карьеру, меньше перспектив». Считают, что особенность муниципального управления состоит в «близости к народу», 1% абитуриентов. Обращает на себя внимание большое количество затруднившихся ответить (36%).

### В чем специфика муниципального управления по сравнению с государственным? %

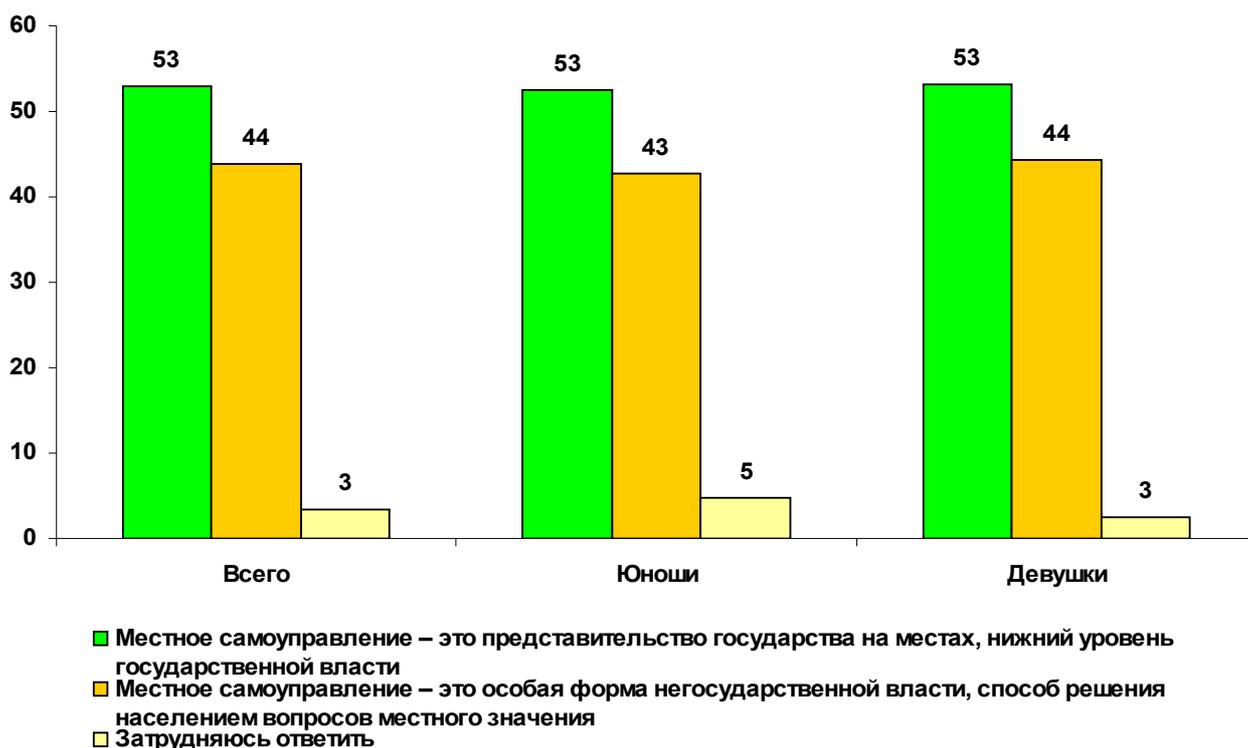
(от тех, кто видит различия между государственным и муниципальным управлением, открытый вопрос)



Абитуриентам также предлагалось выбрать правильное определение понятия местного самоуправления. Этот вопрос разделил респондентов на две группы.

Первая большая из них ошибочно полагает, что местное самоуправление – это низший уровень государственной власти (53%). Ей противостоит несколько меньшая, но тоже достаточно большая группа опрошенных, которые выбрали правильный ответ: «Местное самоуправление – это особая форма негосударственной власти, способ решения населением вопросов местного самоуправления» (44%).

### Что такое, на Ваш взгляд, местное самоуправление? %



Как показали результаты проведенного исследования, у абитуриентов нет пока четкого представления о том, какие органы власти можно отнести к местному самоуправлению, а какие нет. С одной стороны, большинство абитуриентов правильно относят к органам местного самоуправления городскую или районную исполнительную власть (местную администрацию) – 66% и главу муниципального образования (мэра, главу администрации) – 63%. Но городская и районная законодательная власть уже гораздо в меньшей степени ассоциируются у респондентов с органами местного самоуправления, этот вариант ответа набирает только 33% голосов респондентов.

Муниципальную власть абитуриенты плохо отличают с региональной. Так, 50% из них отнесли к органам местного самоуправления администрацию области,

республики, края и 43% – главу области, республики, края. Законодательные региональные органы вызывают меньше сомнений – их ошибочно назвали в качестве органов местного самоуправления 21% респондентов. Меньше всего сомневаются абитуриенты в отношении федеральных органов власти: президента страны отнесли к местному самоуправлению 2% опрошенных, правительство РФ – 1%.

**Скажите, какие органы власти, на Ваш взгляд, относятся к органам  
местного самоуправления? (%)**  
(любое количество ответов)

Варианты ответа	Всего	Юноши	Девушки
Городская или районная исполнительная власть (местная администрация)	66	64	67
Глава муниципального образования (мэр, глава администрации)	63	64	63
Администрация области, республики, края	50	45	53
Глава области, республики, края	43	38	46
Городская или районная законодательная власть (Законодательное собрание, Дума, Совет)	33	31	34
Законодательный орган области, республики, края (Законодательное собрание, Дума, Совет)	21	21	21
Президент РФ	2	2	2
Правительство РФ	1	0	2
Затрудняюсь ответить	7	7	6

Приведем в этой связи и некоторые результаты исследования, проведенного ВЦИОМ по методике фокус-групп в ноябре 2008 г. в Тюменской и Новосибирской областях. На вопрос модератора - Сейчас много говорят о местном самоуправлении? А как вы понимаете, что такое местное самоуправление? - были получены следующие ответы. «Это органы местной власти, которые отвечают за благополучие жизни, того населенного пункта, которому они относятся». «Это люди, которые стоят во главе нашего города. Дума, администрация то есть от тех, которые зависит наш город. Если благосостояние улучшается, значит, работают хорошо». «Местное самоуправление в такой форме как оно сейчас, я его не воспринимаю, то есть его нет. Нет обратной связи с людьми. По моему мнению, местное самоуправление – это вот именно когда люди выбирают своего лучшего представителя, чтоб он как бы их интересы там где-то отстаивал, он ими управлял, как-то руководил». «Вот мы сейчас говорим: территориальный орган самоуправления. А администрация Самоуправление – это когда власть передает какие-то полномочия. Администрация передает полномочия этому территориальному органу, там 2,3,4, 5 микрорайона, чтобы они реализовывали, решили вопрос по освещению, к примеру».

Между тем, согласно действующему законодательству, органы местного самоуправления (МСУ) – это избираемые непосредственно **населением** и (или)

образуемые представительным органом **муниципального образования** органы, наделенные собственными **полномочиями** по решению вопросов местного значения<sup>6</sup>. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют **муниципальной собственностью**, формируют, утверждают и исполняют **местный бюджет**, устанавливают **местные налоги и сборы**, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться **законом** отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна **государству**. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно<sup>7</sup>. Структуру органов местного самоуправления составляют представительный орган муниципального образования, **глава муниципального образования, местная администрация** (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные **уставом муниципального образования** и обладающие собственными полномочиями по решению **вопросов местного значения**. Порядок формирования, полномочия, срок полномочий, подотчетность, подконтрольность органов местного самоуправления, а также иные вопросы организации и деятельности указанных органов определяются уставом муниципального образования. Наименования представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) устанавливаются законом субъекта Российской Федерации с учетом исторических и иных местных **традиций**. Органы местного самоуправления не входят в систему **органов государственной власти**<sup>8</sup>.

Одной из форм местного самоуправления, одной из составляющих права на местное самоуправления является территориальное общественное самоуправление. Легальное определение территориального общественного самоуправления содержится в ст. 27 Закона. Под территориальным общественным самоуправлением (ТОС) понимается *самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (территория поселений, не являющихся муниципальным образованием, микрорайонов, кварталов, улиц, дворов и других территорий) для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением или через создаваемые им органы территориального общественного самоуправления*. Итак, во-первых ТОС, это - деятельность, точнее, самодеятельность граждан. Во-вторых, это состояние самоорганизации, готовности к самоуправлению, умение жителей, наличие условий для самоуправления. В-третьих, это институт, то есть наличие дееспособной системы органов самоуправления и средств управления: органы плюс жители, способные к самоуправлению, подчеркиваю. Не просто жители, а способные к самоуправлению. В-четвертых, - это и форма участия населения в решении вопросов местного значения. Наконец, это общественные организации,

<sup>6</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от **06.10.2003 № 131-ФЗ**.-В ред. от 08.11.2007.-Ст. 2, п. 1

<sup>7</sup> (**Конституция Российской Федерации**: Принята всенародным голосованием 12.12.1993.-С изм. от 30.12.2006.-Ст. 131, 132)

<sup>8</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от **06.10.2003 № 131-ФЗ**.-В ред. от 08.11.2007.-Ст. 34

общественные объединения, точнее, если сказать, это органы общественной самодеятельности.

С точки зрения конституционно-установленных прав человека и гражданина территориальное общественное самоуправление является механизмом (системой) реализации двух конституционных прав граждан: на объединение и проведение собрания по месту жительства с целью защиты общих интересов населения данной микротерритории. Первый абзац ст.27 Закона четко и ясно определяет, что природа ТОСа – это природа общественной структуры. Второй же абзац этой статьи закрепляет: «Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления определяется Уставом муниципального образования в соответствии с законом субъекта Российской Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления». Здесь рождается первое противоречие, связанное с этой статьей Закона. С одной стороны, народу дается свобода для самообразования, свобода создания общественной структуры, а с другой стороны: это свобода ограничивается законом, который создаст власть. И, как отмечают, специалисты, «эта власть будем вам диктовать, как вы будете создавать ТОСы и как они будут работать». Такое законодательное положение влечет повсеместную зависимость органов территориального общественного самоуправления от органов местного самоуправления. Так, отдельные муниципалитеты "подминают" под себя органы территориального общественного самоуправления, формируя их как низовые структуры местного самоуправления, заорганизовывают требованиями, ущемляющими конституционные права и свободы граждан. Например, в законах Ставропольского края, Архангельской области, нормативных правовых актах городов Мурманска, Калининграда органы территориального общественного самоуправления признаются частью системы органов местного самоуправления.

Напрашивается вывод о том, что государство должно законодательно оградить территориальное общественное самоуправление населения от чрезмерной законодательной и исполнительно-распорядительной опеки, вмешательства властных структур и должностных лиц в деятельность, осуществляемую непосредственно населением.

Вторая проблема, вытекающая из определения ТОС, заключается в том, что вообще не понятен статус ТОС. Что такое органы территориально-общественного самоуправления? Просто общественные объединения или же наделенные властными полномочиями? С одной стороны, территориально-общественное самоуправление представляет собой механизм приближения власти к населению в условиях крупных населенных пунктов. Получается, что территориально-общественное самоуправление должно быть властью. В поисках определения и анализа что это такое ТОС, эксперты отмечают: ТОС – «это группа энтузиастов, которая занимается общественной работой. Общественный характер данных органов вытекает из того, что действуют они не от имени государства, а от определенного территориального микроколлектива. В этом смысле значение органов ТОС для формирования гражданского общества в России является довольно важным, поскольку именно в них реально происходит процесс размывания традиционного для России отчуждения общества от управленческой деятельности. Главным здесь является, как это не парадоксально, необязательность таких организаций. Значит, можно предположить, что большинство их них станет возникать не по велению сверху, а действительно лишь только в случае необходимости, когда жители сами осознают свои нужды и интересы и объединятся для их реализации и защиты<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Башилов В.М. Роль территориального общественного самоуправления в системе местного самоуправления / Местное самоуправление в регионах. Сборник. – М.: 2001. – с. 74.

Возникает логичный вопрос: в чем отличие территориального общественного самоуправления от общественной самодеятельности и вообще от всех общественных организаций? Территориальное общественное самоуправление имеет объединения в форме органов в этом институте, оно имеет представительский характер. Представительский, то есть такой же характер, как выбранные гражданами органы местного самоуправления. Однако на определенном этапе ТОС становится органом власти. Как это объяснить? В политологии есть очень простое определение, «власти». Когда какой-то орган выступает от имени жителей всей территории, значит, это орган власти. Таким образом, появляется *четвертый, независимый ни от кого, самостоятельный уровень власти*. По поводу чего большинство авторов подчеркивают - «это вредная и неправильная идея, опасная идея». Обратимся еще раз к определению ТОС - *самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования...* Закон говорит о том, что ТОС - это форма реализации права на местное самоуправление. Таким образом, с одной стороны ТОС выступает как посредник между населением и органами местной власти, во-вторых, как общественное объединение, в-третьих - как наделенный определенной властью орган.

Двойственный характер органов местного самоуправления, их роль как низовой ячейки народной демократии, объясняет то внимание, которое обращали на органы МСУ мыслители прошлой и современной России. Среди них самая известная фигура – недавно ушедший из жизни А. Солженицын<sup>10</sup>. Вот ряд его высказываний о МСУ: «местное самоуправление это не обязанность, а право, причем право, которое надо доказать и защитить. И до которого надо дозреть. Любая попытка его учредить сверху будет обречена на провал. Органам МСУ трудно быть эффективными. С одной стороны, закон говорит об их автономности, самостоятельности, но другие его статьи настолько мелко расписывают, что они могут, и что они должны, что если и остается уровень свободы процентов 5, то это уже замечательно. Но тогда это просто продолжение государственной власти под другим названием. Это похоже на то, как у нас во множестве городов делается вид, что существует территориальное местное самоуправление, но по факту ТОСы представляют собой полубесплатные дополнительные элементы бюрократии. Председатель получает жалование из городской казны и является дополнительным муниципальным служащим. Тем самым сама идея ТОСа оказывается опрокинутой. Хорошо ли, плохо ли, но так получилось. Значит, и это надо *пережить*. Здесь нельзя торопиться.

А что такое были у нас *советы депутатов*? От начала же, в 1917, советы (искаженная копия дореволюционного земства) были созданы не как представительства ото всего населения, а для политической цели: как орган диктатуры одних слоев (рабочие, солдаты) над другими слоями. В дальнейшем ходе революции советы потеряли и эту роль и стали лишь декорацией власти компартии. И подчинялись они не только местным партийным органам, но и центральным "советским", сверху вниз по своей "советской вертикали", что лишало их и последнего облика местной самодеятельности. При перевороте августа 1991 года возникла наивысшая возможность создать в России демократическое народное самоуправление - "демократию малых пространств". Еще не потеряна она была и в октябре 1993, при роспуске советов. Но наши центральные власти не сделали и движения к тому, головы их были заняты расчетами другими. Первые попытки местного самоуправления душились, из

---

<sup>10</sup> Александр Солженицын "Россия в обвале", Москва, "Русский путь", 1998 год, стр. 187-192

соперничества, и политическими партиями, их совместным фронтом (как это было в Красноярске с 1991: коммунисты и демократы из "Выбора России", заодно; да не в одном Красноярске). И обе наши Государственные Думы, одна за другой, равнодушно тормозили выработку дееспособного закона о местном самоуправлении, который открыл бы ему законные пути и финансовые возможности. Принятые ими законы-выкидыши не открыли этих возможностей. А ведь по Конституции 1993 года, статья 12, "признается и гарантируется местное самоуправление", его "самостоятельность" и что оно "не входит в систему государственной власти", - так дайте же такое наконец! Нет: где и построено подобие самоуправления, оно есть подчиненный придаток управления государственного. С другой стороны, опрометчиво имитируя несозданное самоуправление - государственная власть пошла на рискованное разрушение собственной вертикали, допустивши выборность губернаторов, затем, местами, и районных администраторов. При сегодняшнем параличе центральной власти это может, да, оживить и облегчить жизнь в областях - но *временно*. А во сколько-нибудь дальновидном обзоре это ведет к утере единого управления государством, к возможностям сепаратизма и даже распада. Такая цена неразумно уплачивается всего лишь из боязни вырастить подлинное народное самоуправление».

Мысли патриарха русской словесности во многом дополняются и развиваются членом Общественной палаты профессором В. Глазычевым<sup>11</sup>: «Я много работал и работаю с низовым уровнем местного самоуправления – работал с ТОСами, работал с малыми и средними городами, и мой вывод – все происходит в том темпе, в котором может происходить. Поэтому у государства всегда остается очень важное право, а с моей точки зрения и обязанность – видеть, где зарождается конфликт между созревающим городским муниципалитетом и губернской властью, и поддерживать то, что вызрело. Но мы не так давно наблюдали ситуацию, когда Балаково Саратовской области было готово даже перейти в другую область, и при этом центр спокойно дал возможность губернатору Аяцкову подавить этот "бунт". В результате градус гражданской активности в Балаково упал на много делений, и когда эта активность снова созреет – неизвестно. У государства остается возможность быть арбитром, и закон в это отношении должен был бы способствовать росту, но не устанавливать правила роста. Есть вещи, неразличимые с верхних горизонтов. Москва в этом отношении – замечательный пример. Здесь нет местного самоуправления или есть в лучшем случае карикатура на него, поэтому в Москве не чинят лифты, потому что распорядиться починкой лифта невозможно с уровня правительства громадного города-страны. На уровне 10-миллионной агломерации эти вопросы *неразличимы*. Это можно решать на уровне районной управы, но районная управа ничего не решает, потому что у нее нет бюджета, а раз она ничего не решает, то что удивляться тому, что люди не ходят голосовать за районных советников? Человеку жалко тратить свое время на пустое. Закон сейчас оставляет фактически полную свободу Москве и Петербургу. С ними предпочитают не связываться. В малых городах все проще, там все друг друга знают, поэтому там очень тяжело сделать независимой от жителей любую конструкцию. Драматизм же ситуации больших городов, вроде Нижнего Новгорода, например, в том, что там есть традиционное членение на городские районы, но и это слишком крупные элементы для того, чтобы работать на уровне починки лифта, или электропроводки, или ликвидации помойки. Но кто сказал, что закон гарантирует жителям в этом плане улучшение отношений с городской властью? Этого там нет. Повседневная реальная жизнь людей зависит - на

---

<sup>11</sup> В. Глазычев. Лекция на Полит.Ру. Март, 2006

четыре пятых или больше - не от общегосударственных событий, а от событий местных, и поэтому - от *местного самоуправления*, направляющего ход жизни в округе. Именно так и регулируется жизнь в странах Запада: через эффективное местное самоуправление, где каждый имеет возможность участвовать в решениях, определяющих его существование. И только такой порядок есть *демократия*».

Как отмечают современные исследователи<sup>12</sup>, с началом перестройки Россия в третий раз за последние двести лет вступила на путь формирования многоукладной собственности и связанных с нею общественных институтов. Согласно современной Конституции Российской Федерации, в стране существует три вида собственности: государственная (включая и собственность субъектов федерации), муниципальная и частная. Соответственно и процессы, которые должны были происходить в сфере восстановления многоукладной собственности должны были включать в себя: федерализацию (формирование собственности субъектов федерации) муниципализацию (формирование муниципальной собственности), приватизацию (формирование частной собственности), и строго говоря, социализацию (не используем термин национализация, так как национализировать было нечего, вся собственность и так находилась в собственности государства), так как государственная собственность в новых условиях тоже должна формироваться по-новому. Однако единственной "Программой" этого процесса, признаваемой сегодня, является приватизация. Программы муниципализации – то есть перехода в собственность муниципалитетов предприятий, недвижимости или земель, ориентированных на удовлетворение общественных потребностей от частных владельцев (опыт Европы и дореволюционной России) или от государства (этап "собирания коммун" 20-ых советского периода) - страна не имеет и подменяет смысл известного в Европе термина, относящегося к формированию муниципальной собственности, смыслом распространения и введения муниципалитетов.

6 июля 1991 года принимается «Закон о местном самоуправлении в РСФСР», не идеальный, но создающий предпосылки для муниципализации. Однако уже Постановление Верховного Совета РФ от 27 декабря 1991 года «О разграничении государственной собственности на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, крае, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность», вроде бы посвященное муниципализации, начинается с весьма многозначительной преамбулы: «Во исполнение требований Законов РСФСР "О собственности в РСФСР" и "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР", с целью ускорения процессов приватизации Верховный Совет Российской Федерации постановляет...». Таким образом, главной целью разграничения оказалась не муниципализация, а приватизация. Лучше всего об отношении к муниципальной собственности говорит принятие 29 декабря 1991 года Указа Президента Российской Федерации "Об ускорении приватизации государственных и муниципальных предприятий" и других аналогичных документов, изданных федеральным Центром. Вмешательство государства в чужую для него собственность самоуправлений, независимых по Конституции, даже не осознавалось как ее нарушение. Ничего не изменило и принятие в 1995 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

<sup>12</sup> Т.М.Говоренкова, Д.А.Савин, А.В.Чуев "PRO» ЕТ "CONTRA". Территориальное общественное самоуправление: предпосылки возвращения и возможности для развития в современной России. Муниципальная власть, №1, 2002 год, Москва, стр.67-71

Наконец, продолжает подмену понятия муниципализация созданием муниципалитетов и новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятая 6 октября 2003 года. Действительно, количество муниципалитетов в России после принятия закона должно было увеличиться в два раза и перевалить за 20 тысяч. Однако муниципальная собственность как отдельная форма собственности, защищаемая Конституцией и законами, этим законом ликвидируется. Закон содержит закрытый перечень того имущества, которое может находиться в собственности муниципалитетов.

Пункт 2 (собственность поселений) статьи 50 «Муниципальное имущество» в целом соответствует статье 14 (Вопросы местного значения поселения), пункт 3 (собственность муниципальных районов) - статье 15 (Вопросы местного значения муниципального района), а пункт 4 (собственность городских округов) - статье 16. (Вопросы местного значения городского округа), даже несколько сужая перечень того, что может находиться в собственности по сравнению с компетенцией, а пункт 5 статьи 50 гласит: «В случаях возникновения у муниципальных образований права собственности на имущество, не предназначенное для осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, для обеспечения деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, муниципальных служащих, работников муниципальных предприятий и учреждений либо не относящееся к видам имущества, перечисленным в частях 2 и 3 настоящей статьи, указанное имущество подлежит репрофилированию (изменению целевого назначения имущества) либо отчуждению. Порядок и сроки отчуждения такого имущества устанавливаются федеральным законом». Таким образом, муниципальная собственность как собственности общины, неприкосновенная и защищаемая законом, ликвидируется. Россия сегодня во многом возвращается к советской системе, когда собственность муниципалитетов рассматривается как часть государственной собственности, предоставляемой местным советам во временное пользование для исполнения государственных задач и изымаемой при необходимости. Муниципалитеты рассматриваются государство как исполнительные органы центральной власти, не обладающие никакой самостоятельностью в выборе своих целей, задач и путей их решения, ни правом иметь для этого свою собственность.

В связи с тем, что действующая Конституция РФ не содержит положений, обуславливающих избрание органов местного самоуправления на строго определенных территориях, видах или категориях территорий или поселений, а административно-территориальное деление субъектов Федерации отнесено к их ведению, в большинстве субъектов Федерации система организации местной власти стала произвольно меняться. В августе 1995 года был принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», установивший период времени, в течение которого должны были быть избраны органы местного самоуправления. Однако в Федеральном законе регулирование территориальной организации органов местного самоуправления и порядка назначения выборов в органы местного самоуправления оказалось осуществлено неполно, не системно и противоречиво. В результате во многих субъектах Российской Федерации местное самоуправление на отдельных территориях, в городах, поселках, сельских округах было упразднено как конституционный институт публичной власти различными способами: от чисто ситуационно-волевых решений не проводить выборы органов местного самоуправления с 1993 по 1997 год, до ликвидации органов местного самоуправления под видом упразднения или реорганизации муниципальных

образований. Подобные решения, как правило, обосновывались необходимостью повысить эффективность управления территориями и эффективность межбюджетных отношений. При этом практически ни в одном случае не последовало ни пересмотра административно - территориального деления субъектов Федерации, ни ликвидации местных администраций - менялся только их статус. Это продемонстрировало политический характер принимаемых решений, истинными мотивами которых являлось стремление сконцентрировать политическую власть с целью усилить влияние и поставить под контроль хозяйственную деятельность в результате упразднения демократически избранных, подотчетных населению органов местного самоуправления<sup>13</sup>.

Таким образом, в субъектах Федерации сложилось несколько вариантов территориальной организации местной власти. **1. Система районных органов местного самоуправления.** Конституционные органы местной публичной власти (органы местного самоуправления) городов, поселков и сельских округов (сельсоветов) упразднены. Местные администрации (городов, поселков и сельских округов) преобразованы в подразделения администрации района. Полномочия местных администраций, как правило, единолично осуществляют главы администраций, назначаемые главами районов. **2. Система органов местного самоуправления районов и городов областного (республиканского) значения.** Отличается от предыдущего варианта тем, что в городах областного (республиканского) значения, не входящих в состав районов, действуют самостоятельные органы местного самоуправления. **3. Поселенческая система органов местного самоуправления.** Органы местного самоуправления районов упразднены. Местные районные администрации преобразованы в подразделения исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации. Действуют самостоятельные органы местного самоуправления городов, поселков и сельских округов (сельсоветов). **4. Двухуровневая система органов местного самоуправления.** Действуют самостоятельные органы местного самоуправления районов, городов, поселков и сельских округов (сельсоветов). Города областного (республиканского) значения не входят в состав районов. **5. Смешанная система органов местного самоуправления.** В отдельных районах субъекта Федерации действует поселенческая модель, районная или двухуровневая. **6. Система государственных органов местной власти и органов местного самоуправления.** В городах и районах действуют государственные органы местной власти (как правило, в городах республиканского значения и районах).

Подобное многообразие форм территориальной организации местного самоуправления порождает множество политических, социальных и экономических проблем, а также коллизии в правоприменительной практике. Упразднение конституционных органов местной публичной власти ведет к практическому отсутствию общественного контроля за деятельностью органов местной власти, отсутствию влияния населения, объединений граждан на принятие решений на местном уровне, бюрократизации местной власти, сопровождаемое “выпадением” населения отдельных территорий из сферы обеспечения отдельными социальными услугами, вследствие физического (территориально-географического) и управленческого (рост уровней иерархии) удаления территорий от органов, принимающих решения. У административных органов, созданных вместо упраздненных органов местного самоуправления, отсутствует мотивация в решении задач социально-экономического развития

---

<sup>13</sup> Бюджетная система Российской Федерации. <http://www.budgetrf.ru/index.htm>

территории. В местной экономике и хозяйственной деятельности органов местного самоуправления складывается чрезмерная концентрация и монополизация локальных рынков и хозяйственной жизни, создаются благоприятные условия для роста коррупции, теневой экономики, усиления влияния на власть организованной преступности. В большинстве случаев упразднение местного самоуправления осуществлялось с различными нарушениями Конституции и федерального законодательства, поэтому законность этих решений находится под вопросом. В ряде субъектов Федерации создается двойная система административно - территориального деления: деление на муниципальные образования и деление на административно-территориальные единицы субъекта Российской Федерации. Множественность территориальной организации местного самоуправления создает трудности в сфере регулирования финансового обеспечения местных бюджетов, а также в сфере межбюджетных отношений. Правовая неурегулированность вопросов территориальной организации местного самоуправления на федеральном уровне создает проблемы для дальнейшего развития законодательства не только в сфере местного самоуправления, но и в других отраслях законодательства, так как, если и не во всех, то в подавляющем большинстве отраслевых нормативных правовых актов устанавливается компетенция и полномочия органов местного самоуправления.

По мнению авторов аналитического доклада «Бюджетная система Российской Федерации», «наряду с сомнениями в законности упразднения местного самоуправления в отдельных поселениях и территориях вызывает сомнение и целесообразность данных преобразований. Эти обстоятельства являются источником политических конфликтов в субъектах Федерации, поскольку система органов местного самоуправления является одним из основных факторов влияния в регионах. Наличие такого большого количества проблем создает постоянную нестабильность в обществе, почву для сомнений в компетентности и дееспособности институтов федеральной власти, способствует развитию непрекращающихся социально-политических конфликтов на региональном и местном уровне, катастрофическому росту недоверия граждан власти, замедлению и даже регрессивному социально-политическому развитию общества. Для эффективного решения этих проблем необходимо, в первую очередь, подвергнуть тщательному анализу причины сложившейся ситуации. На наш взгляд, они заключаются в столкновении трех основных подходов к территориальной организации местного самоуправления (поселенческого, преемственного и ситуационно-волевого) в процессе подготовки и принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 1995 году. Сторонники поселенческой модели утверждали, что в соответствии Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления имеют право на существование только в городских и сельских поселениях. Сторонники преемственной модели предлагали сохранить систему органов местного самоуправления, действовавших в соответствии с Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации», а вопросы территориальной организации в конкретных случаях решать исходя из социально-экономической и управленческой целесообразности. Большая же часть губернаторов (сторонников волевого подхода) добивалась сохранения той «свободы рук» в сфере регулирования местного самоуправления, которую они получили после октября 1993 года в обмен на лояльность федеральному центру, с тем, чтобы сохранить и усилить зависимость местной власти от региональной. В результате компромисса между этими позициями и были приняты 12 и 13 статья Федерального закона,

предоставившие возможность каждой стороне реализовывать собственную модель».

Управление общественными отношениями в любом развитом государстве осуществляется на основе формирования органов власти в соответствии с административно-территориальным делением. Административно-территориальное деление каждой страны имеет свои исторические корни, однако, существуют и общие закономерности формирования административно-территориальных единиц. Основу административно-территориального деления составляют социально-хозяйственные общности, складывающиеся в процессе освоения территорий и хозяйственной жизни. Социально-экономические общности образуют национальное хозяйство (рынок), региональные (межрегиональные) и локальные (местные) рынки. В зависимости от правовой природы государственности той или иной страны в соответствующий исторический период, для регулирования общественных и социально-экономических отношений формируются органы власти различного уровня. Региональные и местные власти при любой социально-экономической формации государства имеют определенную степень автономии и самостоятельности. В современных демократических государствах региональная и местная власть осуществляется выборными органами публичной власти (народовластия), которые имеют собственную компетенцию, самостоятельно и автономно принимают решения в сферах общественных отношений, отнесенных к их ведению, и которые, таким образом, являются органами власти общей компетенции. В федеративных государствах регионы (субъекты федерации) имеют атрибуты государственности и являются субъектами федерации. Органы местной власти формируются путем избрания населением своих представителей в коллегиальные выборные органы (депутатов) и должностных лиц, возглавляющих органы местной власти. Органы местной власти действуют на принципах автономии и самостоятельности, имеют не только собственную компетенцию и право осуществлять правовое регулирование по предметам своего ведения, но и право устанавливать местные налоги и сборы для обеспечения собственных доходных источников местных бюджетов, что в совокупности и составляет основное содержание местного самоуправления как формы осуществления местной публичной власти. В большинстве государств органы местной публичной власти имеются во всех без исключения городах. Собственно, приобретение населенным пунктом статуса города предполагает и учреждение в нем органов публичной власти с соответствующей компетенцией. Поселения, не имеющие статус города, могут иметь или не иметь орган местной публичной власти. Как правило, в национальном законодательстве категории населенных пунктов, имеющих органы местной публичной власти, определяется исходя из местных исторических политических традиций. Деление на субрегиональные административные территории (районы) устанавливается исходя из необходимости удовлетворения общественных потребностей, общих для населения территорий, включающих населенные пункты, имеющие тесные социально-экономические связи, а также исходя из необходимости обеспечения управленческой и экономической эффективности системы местной власти. В каждой административно-территориальной единице имеется орган публичной власти общей компетенции и могут находиться органы или территориальные подразделения органов специальной компетенции (суды, правоохранительные органы, надзорные органы и т.п.).

Как отмечает бурятский эксперт в области теории и практики местного самоуправления П. Ламажапов<sup>14</sup>, из 19-ти субъектов Российской Федерации, избравших поселенческий принцип организации местного самоуправления, в 11-ти создана двухуровневая структура региональной государственной власти, подразумевающая создание в границах административно-территориальных единиц (городов и районов) территориальных органов государственной власти (в вышеприведенном перечне субъектов РФ данные регионы подчеркнуты). По неизвестным нам причинам к списку регионов с двухуровневой структурой государственной власти и одноуровневыми муниципалитетами, организованными по поселенческому принципу, не была отнесена Тюменская область, хотя достоверно известно, что в каждом административном районе юга этой области есть Главы, назначаемые Губернатором и представляющие на местах исполнительную власть. В 22 субъектах Российской Федерации действует так называемая смешанная модель местного самоуправления с двухуровневыми муниципалитетами: верхний уровень - крупные города и сельские районы, нижний уровень - внутригородские, внутрирайонные поселения и сельские округа (волости, сельсоветы). В целом же в России в настоящее время наблюдается тенденция к укрупнению муниципальных образований путем объединения сельских и городских муниципалитетов и создания муниципальных образований на уровне административных районов. Так, за последние пять лет общая численность муниципальных образований сократилась с 25 тысяч до немногим более 12 тысяч. Проблемы территориальной организации местного самоуправления, взаимосвязанные с проблемами разграничения полномочий и финансово-экономической обеспеченности муниципальных образований, мешают эффективному развитию местного самоуправления в Российской Федерации. Дискуссия о наиболее удачной с точки зрения экономической эффективности модели территориального устройства местного самоуправления ведется с момента обсуждения проекта Конституции Российской Федерации в 1993 г. и идет до сих пор. В обсуждение этой проблемы втянуты все регионы России. Какая модель местного самоуправления лучше? Хорошо ли иметь разнообразие моделей местного самоуправления в регионах России или лучше привести их к единообразию? Вокруг этих вопросов до сих пор ломается немало копий. Среди преимуществ поселенческой модели местного самоуправления, П. Ламажапов называет следующие:

- высокая доступность местной власти населению, высокая вовлеченность населения в решение вопросов местного значения (увеличение территории является фактором, снижающим степень вовлеченности населения);
- высокая оперативность и своевременность решения проблем территории;
- реальная возможность решения вопросов местного значения формами непосредственного волеизъявления (через сходы и референдумы);
- "прозрачность" деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, а также местного бюджета.

Среди преимуществ административно-территориальной модели называются такие:

---

<sup>14</sup> Ламажапов Л.Д. О территориальных аспектах местного самоуправления в Российской Федерации и Республике Бурятия. [www.buryatia.ru/buryatia/gov/zak\\_vlas/analitik/inf\\_vest/4/9.html](http://www.buryatia.ru/buryatia/gov/zak_vlas/analitik/inf_vest/4/9.html)

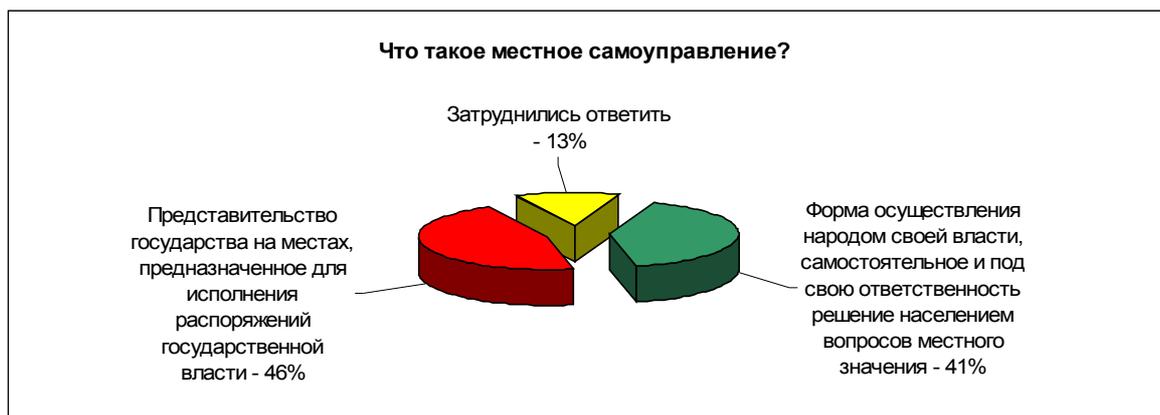
- концентрация финансовых ресурсов в едином центре (муниципальный бюджет на уровне города, района) и соответственно более широкие финансовые возможности для решения местных проблем;
- меньший по сравнению с поселенческой моделью штат сотрудников аппарата местного самоуправления и соответственно более широкие возможности для комплектования аппаратов квалифицированными кадрами;
- обеспечение единства территории районов и городов, базирующееся на исторически сложившемся административно-территориальном устройстве региона.

На взгляд автора, дать однозначный ответ на вопрос, какая модель местного самоуправления лучше, затруднительно. По его мнению, выбор конкретной модели территориальной организации местного самоуправления должен решаться с учетом мнения населения соответствующих территорий. Мнение же населения будет во многом зависеть от социально-экономических, правовых, национальных, исторических, культурных, географических, демографических и иных особенностей той или иной территории.

## **1.2. Органы местного самоуправления – часть государственной вертикали или буфер между обществом и государством?**

В российском общественном мнении постепенно утверждается осознание того, что институт местного самоуправления является формой осуществления народом своей власти и важнейшим способом самоорганизации граждан. Тем не менее, как показывают опросы общественного мнения, этот процесс идет достаточно медленно и противоречиво. В правовом сознании населения продолжает существовать устойчивый стереотип, что местное самоуправление является продолжением или низшим звеном федеральной вертикали власти. Несмотря на то, что с деятельностью муниципалитетов сталкивается каждый житель страны, однако население больше склонно воспринимать их не как органы местного самоуправления, а как органы государственной власти. Понимание того, что местное самоуправление является особым институтом гражданского общества и формой самоорганизации населения снизу, которое ограничено государством и федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, пока не получило доминирующего распространения в общественном сознании.

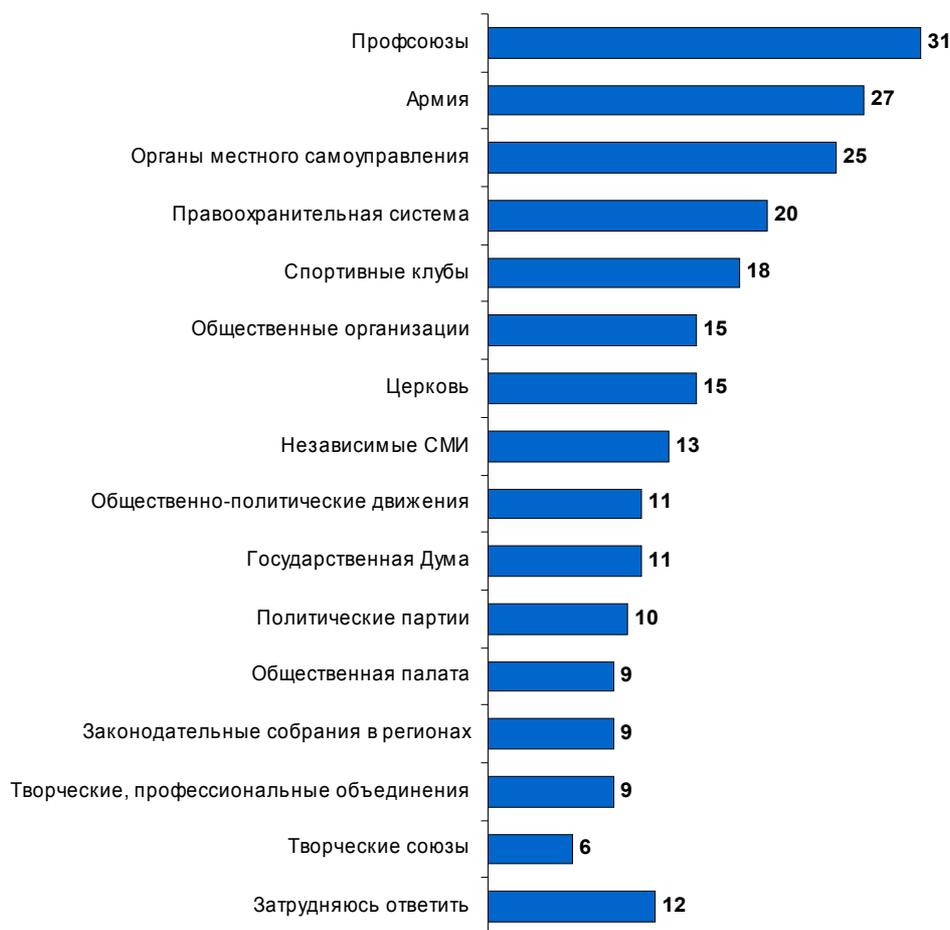
Как показывают общероссийские опросы ВЦИОМ, большая часть населения страны отождествляет местное самоуправление с «представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти» – 46%. Считают, что местное самоуправление это «форма осуществления народом своей власти» – 41%.



*Источник: ВЦИОМ, декабрь 2005 г.*

Подобная дихотомия в общественном мнении указывает на то, что правильное понимание сущности местного самоуправления, соответствующее федеральному закону, полностью пока не утвердилось в российском обществе. О недооценке в правовом сознании граждан самостоятельного значения муниципальных органов власти говорит также позиция населения по вопросу о том, роль каких политических и общественных институтов в российском обществе должна возрасти. Только четверть респондентов (25%) в ходе общероссийского опроса ВЦИОМ в июне 2007 г. указали на необходимость возрастания роли органов местного самоуправления.

**Как Вы считаете, роль каких политических  
и общественных институтов, организаций должна возрастать?  
(закрытый вопрос, не более трех ответов)**



*Источник: ВЦИОМ, июнь 2007 г.*

Социологические опросы показывают, что, несмотря на продолжение в стране реформы местного самоуправления, в общественном сознании существует широко распространенный стереотип, что муниципальная система, как важнейшая составная часть гражданского общества, не развивается, а, наоборот, свертывается. По данным ВЦИОМ, так считают 45% россиян. И только 32% придерживаются мнения, что «в сегодняшней России успешно развиваются институты гражданского общества и местное самоуправление». Государство, укрепляясь в последние годы, оставляет все меньше пространства для гражданских инициатив снизу, для местного самоуправления, в том числе. Каковы могут быть оптимальные параметры взаимодействия между государством и органами местного самоуправления?

Как отмечает профессор РУДН М. Каверзин<sup>15</sup>, современный период развития человеческого общества принес понимание того, что демократическое, правовое государство может решать основные задачи только при наличии развитой системы самоуправления. Составляя одну из основ конституционного строя правового государства, «местное самоуправление позволяет демократизировать аппарат управления, эффективно решать местные вопросы и обеспечивать учет интересов местных сообществ при проведении государственной политики, оптимально сочетать интересы и права человека и

<sup>15</sup> М. Ю. Каверзин. Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия. «Общественные науки», 2007, № 4.

интересы государства<sup>16</sup>. Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внесударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества.

Местному самоуправлению принадлежит важная роль в реализации одной из главных задач современности – соединение в единое целое интересов государства, общества и личности, поскольку главный смысл, сущность местного самоуправления состоит в том, чтобы на уровне каждой отдельно взятой личности осуществлять гармонизацию прав и свобод человека и гражданина с интересами государства и общества. Именно такая направленность местного самоуправления отвечает идеям современного демократического правового социального государства, высшая ценность которого – человек, его права и свободы. Местное самоуправление – важнейший элемент организации публичной власти. Его специфика, как отмечается в научной литературе, заключается в двойственной природе: политической и общественной. С одной стороны, органы самоуправления интегрированы в единую систему управления страной. Местное самоуправление имеет действующий на основе законов и иных нормативных актов аппарат, оно может самостоятельно формировать бюджет, устанавливать и собирать налоги. С другой стороны, местное самоуправление является важным элементом гражданского общества, формой политической самоорганизации локальных сообществ. Рассматривая институт местного самоуправления не только как властный, но и как общественный, следует иметь в виду, что в этом случае объект и субъект управления совпадают. Самоуправление основывается на принципах свободы, равенства и непосредственного участия в управлении. Самоуправление традиционно рассматривается альтернативой государственному управлению.

Особенно актуальное значение и звучание приобретает сегодня проблема взаимодействия государства и местного самоуправления, осмысление теоретических и правовых аспектов взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с позиций научного анализа, соотношения государства и общества, правового государства и гражданского общества. Российская Федерация после длительного перерыва пытается вернуться к цивилизованной системе социального управления, включающего государственное управление и местное самоуправление. Становление местного самоуправления в Российской Федерации находится на самом начальном этапе современного переходного состояния нашего общества. Необходимо заметить, что на сегодняшний день до конца не отработаны концепции и правовые основы местного самоуправления, не накоплен достаточный опыт его организации и функционирования, не выработаны теоретические научно обоснованные подходы к определению места и роли местного самоуправления в российском обществе и государстве, проблеме взаимоотношений государства и местного самоуправления. Местное самоуправление необходимо рассматривать как многогранное, многоаспектное и многостороннее социальное явление. Социальный опыт человечества свидетельствует, что не во все периоды развития государства решение повседневных вопросов на местах принимало форму самоорганизации. Это означает, что местное самоуправление как одна из форм самоорганизации населения существовало далеко не всегда. Современные принципы и формы местного самоуправления – результат сложного процесса

---

<sup>16</sup> *Зотова З.М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия / Под общей редакцией С.А. Попова. - М., 2001.

поиска компромисса, согласования интересов общества в лице территориальных сообществ и государства. Вероятно, исходя из этого, современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов.

Государство возникает и конституируется как представительство общественных интересов, как сила, стоящая над обществом, но уже с самого начала оно выступало как система организованного политического господства одних людей над другими. Как бы то ни было, но ранние, так же как и более поздние, формы государства, будучи общественными институтами, редко выражали действительные общественные интересы. Говоря о понимании местного самоуправления, необходимо отметить, что местное самоуправление является объективным явлением жизни общества, одной из форм его самоорганизации. Государство, так же как и местное самоуправление, является по своей природе социальным институтом и представляет собой одну из форм социальной жизни, одну из форм самоорганизации общества.

На протяжении всей истории государственности прослеживается тесная органическая взаимосвязь между развитием государства и самоуправлением. В различных типах государства на разных этапах исторического развития существовали различные модели местного самоуправления, которые, в конечном счете, всегда следуют за государственным развитием, подчиняясь предписаниям, которые устанавливает государство, будь то в форме правовых норм либо в форме директивных указаний, и тем самым практически всегда зависят от типа государства, его устройства, формы правления и политического режима<sup>17</sup>. Такая взаимосвязь государственных и самоуправленческих начал обусловлена более глубинными и объективными факторами, в числе которых степень социально-экономической зрелости общества, соотношение и расстановка различных социальных групп, характер их борьбы или сотрудничества, духовные, национальные, культурные традиции, особенности геополитического положения, исторического развития, демографического состояния общества и др.

Современное местное самоуправление, будучи формой самоорганизации населения, имеет признаки как властного, так и общественного института. Местное самоуправление в современных условиях имеет двойственную природу и по своей сути является общественно-политическим институтом. Местное самоуправление в широком понимании является институтом самоорганизации общества. В силу своей двойственной природы, как общественной, так и государственной, оно может реализовываться в виде властного института. Кроме того, местное самоуправление может реализовываться в виде территориального общественного самоуправления. Наконец, местное самоуправление может существовать в сочетании как первого, так и второго.

Характерной чертой современного этапа развития Российской Федерации является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ в Российской Федерации. В настоящее время в научной среде наблюдаются два основных подхода к реформированию и дальнейшему развитию института местного самоуправления в нашей стране. Один заключается в отделении местного самоуправления от государства, при котором исключается какое-либо влияние государства (естественно, кроме правового) на организацию

---

<sup>17</sup> Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: теоретико-правовые основы взаимодействия. - М., 2002.

местного самоуправления. Другой состоит в “огосударствлении” местного самоуправления, его жесткой привязке к государственной структуре и рассмотрении его как продолжения государственного управления на местах. Эти позиции во многом отражают объективный процесс становления и развития местного самоуправления в Российской Федерации, неоднозначность его современного правового регулирования, а также имеющиеся правовые пробелы, как на уровне федерального, так и регионального законодательства.

Основываясь на российском и зарубежном опыте, можно утверждать, что эффективная и плодотворная деятельность государства возможна лишь при наличии жизнеспособной структуры местного самоуправления. В современных демократических государствах муниципальные органы юридически не подчинены центральной администрации. Они имеют финансовую самостоятельность и собственные службы. Центральные власти не вправе ни давать им обязательных указаний по вопросам, касающимся местных дел, ни аннулировать или изменять их решения в административном порядке. Таким образом, местное самоуправление олицетворяет собой реализацию принципа территориальной децентрализации. Степень самостоятельности органов местного самоуправления может быть различной. В странах, провозглашающих автономию местного самоуправления, местные власти, как правило, наиболее независимы от центра. В государствах англосаксонской системы самостоятельность местного управления традиционно была выше, чем в странах континентальной правовой семьи. Но в настоящее время эти различия сглаживаются. В развитых странах фактическая самостоятельность местных властей всегда больше, чем в развивающихся государствах, в которых становление гражданского общества зависит от политической позиции центра<sup>18</sup>.

Нужно отметить, что Российская Федерация пока делает по сути первые шаги на пути внедрения различных правовых установлений, касающихся организации и деятельности местного самоуправления, органы которого все еще не обладают достаточными возможностями для реализации этих правовых установлений, хотя усилия, направленные на то, чтобы право и способность его осуществления слились воедино, предпринимаются как федеральными, так и региональными органами государственной власти и самими органами местного самоуправления. Роль местного самоуправления как стабилизирующего фактора в кризисные периоды развития государственности можно проследить на всем протяжении истории русской государственности. Становление России как единой и великой державы, особенно в кризисные периоды, отчетливо показывает тенденцию становления и развития местного самоуправления. В периоды разобщенности Российского государства самоуправление было одним из инструментов управления.

Как отмечают в этой связи представители уже цитированного коллектива авторов<sup>19</sup>, муниципализация в современной России оказалась атакована сразу с двух сторон. В XIX веке препятствием на пути муниципализации были противодействие со стороны частных собственников, поддерживаемых правительствами, которые опасались социалистических тенденций. В начале XX века в СССР муниципализация пала жертвой желания Центра сосредоточить в своих руках все ресурсы страны. Однако сейчас в России создалась парадоксальная ситуация борьбы разом на два фронта – с одной стороны

<sup>18</sup> Местное самоуправление в зарубежных странах (информационный обзор) / Под общей редакцией Н.П. Медведева и др. М., 1994.

<sup>19</sup> Т.М.Говоренкова, А.И.Жуков, Д.А.Савин, А.В.Чуев. Размышления по поводу очередной реформы местного самоуправления в России. Муниципальная власть, №1, 2004 год, Москва, стр.81-88

продолжается приватизация «государственной и муниципальной собственности», с другой стороны ведутся разговоры о национализации, и опять жертвой становятся муниципалитеты, которые из собственников превращаются в бесправных пользователей государственного имущества. Усиливается частный сектор и федеральный центр, а муниципалитеты ослабляются. Если форсированная приватизация в Англии при М. Тэтчер была во многом реакцией на чрезмерное усиление муниципалитетов, их чрезмерно вмешательство в частную жизнь граждан Россия через период муниципализации не проходила, поэтому никакой борьбы против всевластия муниципалитетов, взявших под контроль всю жизнь страны, в России проводить не надо. Реальная картина жизни России совсем иная: коммунальное хозяйство изношено, а МЧС мечется по всей стране и затыкает то одну трубу, то другую, то проводит куда-то грузы в суровую зимнюю стужу, пробиваясь через многометровые льды.

В России на частника надежды мало, он предпочитает высокодоходные дела (и со своей частной точки зрения правильно делает). Передача частнику коммунальных предприятий приведет к удорожанию услуг, так как он должен получить прибыль, а вот в серьезные частные вложения не верится. Недавно в одном городе обсуждали вопрос передачи водопровода в частные руки и поинтересовались, как сейчас модно говорить, бизнес-планом. Оказалось, что вся сумма, которую новый хозяин предполагал вложить в водопровод, предназначалась на установку счетчиков, а затраты эти уже были заложены в новых расценках на воду. Монопольное положение коммунальных предприятий тоже вряд ли будет содействовать серьезному напряжению предпринимательских усилий, а что касается обязательного согласования расценок на услуги, то в России сейчас можно согласовать что угодно. Наконец, не приходится надеяться на то, что наши сограждане в массовом порядке начнут обращаться в суд с требованием о защите своих прав, а суды оперативно разрешать эти обращения. Скорее всего, граждане опять пойдут жаловаться (или митинговать) перед органами власти с требованием принять меры.

Восстановление многоукладной собственности в России идет с такими издержками в том числе и потому, что не осознается глубокое различие в задачах и целях публичной собственности и частной собственности:

- частная собственность принадлежит частному лицу (физическому или юридическому) и используется в его интересах. Доход от использования частной собственности для частного лица – самоцель. Богатство частного лица – принадлежащая ему собственность.

- публичная собственность принадлежит публичному юридическому лицу (государству, муниципалитетам) и используется в интересах сообщества. Доход от использования государственной и муниципальной собственности не самоцель, а способ решения общественных задач. Если в общественных интересах выгоднее дать возможность пользоваться этой собственностью бесплатно или не за полную плату, то это следует сделать. Народное богатство – не только государственное имущество, а богатство всего народа, богатство муниципалитета – не только собственность муниципалитета, но и богатство жителей общины. К сожалению, проблема использования публичной собственности в общественных интересах зачастую даже не осознается. Некоторые авторы утверждают, что государственная и муниципальная собственность должна использоваться в общественных интересах. Однако общественный интерес – вещь слишком сложная и неопределенная, что это такое – никто не знает, поэтому в дальнейшем мы будем рассматривать управление государственной и муниципальной собственностью так же, как и частной», - такое утверждение содержится в учебниках по управлению государственной и муниципальной собственностью.

Стоит ли удивляться, что казна полна, а народ бедствует? Многоукладная собственность в России находится только в самом начале своего становления: и частная, и муниципальная, и государственная. Попытка ограничиться только программой приватизации, отказавшись от муниципализации, приведет только к тому что Россия не получит ни полноценной частной, ни полноценной муниципальной собственности. Конституция РФ 1993 года установила, что органы местного самоуправления не входят систему государственной власти, но органы государственной власти обязаны оказывать содействие населению в осуществлении их прав на местное самоуправление. Как показывает практика 90-х и начала 2000-х данное «содействие» чаще всего выливалось в директивный порядок внедрения и управления деятельностью местного самоуправления. Таким образом, в российском общественном мнении не укоренилось четкое разделение понятий государственной и муниципальной власти, нет полного понимания природы и сути каждой из них.

Какой бы полезной и даже необходимой в определенных исторических условиях ни была статья 12 Конституции Российской Федерации, какие бы декларации об отделении местного самоуправления от государства ни произносились, на карте страны нет и не может быть ни одной точки, в которой не существовало бы государственных интересов. Местное самоуправление и государственное управление сосуществуют - осуществляются на одной и той же территории, имеют дело с одним и тем же населением, и любое разделение интересов на местные (находящиеся в ведении местного самоуправления) и неместные (находящиеся в ведении государства) может носить только относительный характер. Более того, столь последовательно проведенное отделение государства от самоуправления по ст. 12 Конституции РФ порождает постоянные опасения сепаратизма как у федерации, так и у отдельных ее субъектов, не создавая благоприятных условий для обсуждения проблем местного самоуправления<sup>20</sup>.

По мнению этого коллектива авторов, за последнее время столь привычное для нас словосочетание “государственное и муниципальное” рассматривалось в рамках давно сложившихся стереотипов:

- о муниципальном (местном самоуправлении) говорится много и в самых положительных тонах (одновременно с принятием мер, направленных на его подрыв местного самоуправления даже в тех формах, в которых оно существует в России в настоящее время);

- о государственном (особенно о местном государственном управлении) говорить в приличном обществе не принято, как не принято афишировать некоторые порочные склонности (хотя многие субъекты федерации стремятся везде ввести государственное управление, ограничив местное самоуправление уровнем двора, дома и подъезда);

- наконец, о том самом "И", которое символизирует способ соединения и взаимодействия местного самоуправления и государственного управления (как в центре и субъектах Российской Федерации, так и на местах) не говорится практически ничего. Ведь способ сочетания местного самоуправления и государственного управления не менее важен, чем сама их организация. Только в своем сочетании местное самоуправление и государственное управление приобретают те черты, понять которые в отрыве от этого сочетания совершенно невозможно.

---

<sup>20</sup> Т.М.Говоренкова, А.И.Жуков, Д.А.Савин, А.В.Чуев И возвращается ветер на круги своя... Идеиные дискуссии о местном самоуправлении в России и их итоги. Муниципальная власть, №3, 2004 год, Москва, стр.96-103, №4 стр.94-102

Политическая ситуация 1993 года позволила внести в Конституцию Российской Федерации положение об отделении местного самоуправления от государства, удалось на время отменить то "И", которое существовало во времена административно-командной системы, но другого "И" на его место поставлено не было. Но "старое право не может быть просто отменено, так как отмена его имеет силу только тогда, когда оно заменяется новым правом. Напротив, простая отмена старого права ведет лишь к тому, что временно оно как бы не действует, но зато потом восстанавливается во всей силе"<sup>6</sup>силе". Именно этот процесс и можно было наблюдать в последние годы во всех сферах муниципального права. Существует единая власть, сочетающая два типа власти, и именно эта единая власть подвержена эволюционному изменению, которое для получения правильной картины эволюции общества следует рассматривать вместе с изменением еще двух звеньев цепочки "гражданское общество – человек". Именно отношения в цепочке "человек – гражданское общество – местное самоуправление – государство" и создают целостный общественный организм.

Надо четко понимать, что и само местное самоуправление, и способы его сочетания с государственной властью бывают в разных странах очень разными, более того, в одной и той же стране они меняются со временем для того, чтобы отражать новые потребности общества. Чтобы понять эти изменения недостаточно изучить законы, так как роль и задачи местного самоуправления зависят не только от законов, но и от традиций, прецедентов, общей культуры общества, наконец, отношению к этой проблеме самого государства.

Реальные опасения за судьбу местного самоуправления в России существует, так как за последние годы принималось немало шагов, ослаблявших только становящееся на ноги местное самоуправление. К сожалению, его судьба пока незавидна, и укладывается в уже ставшую привычной схему: сначала бурный восторг и безбрежные надежды, потом, после появления первых проблем, лихорадочные и суетливые попытки сейчас же, сию минуту все наладить, и в итоге - глубокое разочарование.

В стране открыто обсуждаются проекты ликвидации местного самоуправления, инициаторами которых выступают, как правило, губернаторы. Центр принимает законы, подрывающие финансовую базу местного самоуправления (налоговый кодекс). Такие попытки предпринимались и на заре реформ, но тогда они встречали отпор со стороны населения, теперь же "народ безмолвствует". Большинство наших сограждан разочаровалось в местном самоуправлении, и безразлично к его дальнейшей судьбе.

Все чаще проводятся референдумы, на которых население отказывается от права создавать свои органы местного самоуправления, "передает их полномочия вышестоящим органам". Выборы в органы местного самоуправления с трудом собирают кворум. Конференции учителей и врачей - той самой "земской" интеллигенции, которая должна была бы стать опорой местного самоуправления - принимают резолюции с требованием передать образование и здравоохранение в ведение субъектов федерации. Даже многие руководители органов местного самоуправления махнули на все рукой, и лишь немногие энтузиасты еще пытаются что-то сделать. На то, что наши сограждане, разочарованные во всех и всяких реформах, возьмут на себя нелегкий труд возрождения местного самоуправления, рассчитывать не приходится, по крайней мере в ближайшие десятилетия. В настоящее время новая земская и городская реформа в России может быть проведена только сверху.

Еще один урок русской истории: возрождение местного самоуправления в России возможно только при слиянии двух потоков реформы: реформы сверху,

проводимой государством, и реформы снизу, подготавливаемой усилиями самих граждан по восстановлению условий совместной жизни. Это требует от государства готовности пойти на серьезное ограничение и сужение своих полномочий, то есть последовательной и продуманной аскезы.

К сожалению, государство так и не определилось, нужно ли ему местное самоуправление или нет. Отсюда и переход к единообразной схеме территориальной организации и единой схеме наделения полномочиями, так как чем более однородны единицы, тем проще ими управлять из Центра. Однако не все, что удобно для внешнего управления, одновременно удобно для самоуправления. Как показывает и русский, и мировой опыт, по самой своей природе самоуправления слишком разные именно потому, что способ их организации, цели и задачи должны соответствовать местным потребностям и зависеть от этих местных потребностей, в противном случае местное самоуправление лишается большей части своих преимуществ перед государственным управлением.

Россия слишком велика и разнородна, чтобы в ней мог существовать единый порядок управления в регионах и на местах. В ходе земской и городской реформы девятнадцатого века земское и городское общественное управление вводилось не на всей территории Российской Империи, причем исключения были сделаны не только для национальных окраин: в Сибири земство не вводилось, так как значительные пространство и крайне редкое население не позволяли организовать местное самоуправление в сельской местности. Общественное управление ограничивалось общественным управлением в отдельных городах Сибири. И в настоящее время в России существуют регионы с крайне редким и малочисленным населением, поэтому любые попытки принудительного создания на этих территориях местного самоуправления останутся исключительно на бумаге. Это не значит, что следует раз и навсегда отказаться от попыток создать местное самоуправление на этих территориях, но введению его должна предшествовать серьезная работа по заселению и развитию этой территории, точно так же как новые территории, присоединенные к США, не сразу получали статус Штатов.

Отдельной, но, возможно, наиболее острой проблемой, с которой связаны перспективы развития местного самоуправления, является сохранявшееся длительное время противостояние между федеральной и региональной властью, жертвой которого зачастую становилось местное самоуправление. Как отмечает в этой связи И. Андрияшина<sup>21</sup>, «решение о назначении глав субъектов РФ можно рассматривать в качестве одного из финальных этапов усиления централизации государства. Центр фактически устранил региональный уровень управления и начал напрямую координировать действия местной власти. Таким образом, структура управления государством упрощается и генерализуется из модели «федеральный центр – регионы – местной уровень» в двухзвенную систему «федеральный центр – местная власть». Прогнозы о том, что местная власть в данной ситуации сможет обрести некую независимость и автономию, представляются И. Андрияшиной нереалистичными. В ближайшем будущем центральная и региональная власти будут проводить единую политическую линию, выраженную в единстве системы исполнительной власти. Следовательно, исчезает выбор со стороны местной власти о примыкании к центральной или региональной силам на конкретной территории, что было характерно для всего

---

<sup>21</sup> Евгения Андрияшина. Местное самоуправление в современной России: Драматизм становления. ЗАО Издательский дом «Парад», 2005 г. .

постсоветского периода развития местного управления. В свою очередь муниципалитеты, разделив с крупным бизнесом и региональными структурами «зоны влияния», озабочены укреплением собственной власти и развитием контролируемых ими местных структур. При этом наиболее организованными и понимающими свои экономические интересы в городе являются строители. Фактическое сращивание строительного лобби и городских властей в настоящее время и представляет собой то, что скрывается за названием «местное самоуправление» и «муниципальная экономика». Такое положение, полностью игнорирующее интересы местного населения, является тем не менее достаточно устойчивым. Муниципальные образования представляют собой весьма сложную социальную и инженерную систему, поэтому продолжающийся кризис инфраструктуры можно списывать как на объективные трудности (холодная зима), так и на политические факторы (несправедливые нормативы регулируемых налогов, установленные субъектом Федерации). И внутри местных сообществ незаметно политических сил, которые могли бы отстаивать интересы населения. Сама концепция реализуемой системы реформирования местной власти имеет множество положительных моментов, главное же преимущество состоит в создании системы именно активного самоуправляющегося сообщества, находящегося в постоянном сотрудничестве с органами государственной власти. Конкретный человек должен почувствовать свою необходимость в решении вопросов местного значения, а также рассчитывать на удовлетворение собственных запросов. Можно говорить о том, что концептуально реформа направлена на повышение эффективности местной власти, усиление заинтересованности и доверия населения муниципальным органам. В ситуации разобщенности центрального и регионального уровней единая политика была бы невыполнимой задачей.

Все сказанное касается и экономических институтов, «завязанных» на местную власть. Среди кризисных факторов, определяющих положение дел, И. Андрушина отмечает такие как:

- отсутствуют разграничение расходных полномочий, а также четкие формализованные процедуры распределения финансовой помощи;
- федеральное законодательство изобилует нормативными актами, ответственность за реализацию которых возлагается на нижестоящие бюджеты без передачи им соответствующих полномочий. В настоящее время действует более 150 федеральных законов, регулирующих вопросы осуществления местного самоуправления, большинство из которых требует уточнений и изменений;
- доля местных налогов в структуре доходов местных бюджетов за 1999–2004 гг. резко сократилась (с 13 до 5%), что свидетельствует о снижении уровня фискальной автономии муниципалитетов. Доля местных бюджетов в совокупном бюджете страны также снизилась;
- за прошедшие шесть лет доходы местных бюджетов сократились на 23–25%. Они стали существенно меньше доходов региональных бюджетов, даже за вычетом расходов последних на безвозмездные перечисления;
- по ключевым отраслям социальной сферы – образованию, культуре, здравоохранению в течение 1997–2004 годов преобладали тенденции централизации расходов. Региональные бюджеты во всевозрастающей степени финансировали муниципальные учреждения социальной сферы. Доля муниципалитетов по отрасли «Образование» в региональных консолидированных бюджетах

сократилась с 88% до 82%, по отрасли «Здравоохранение и физическая культура» – с 74 до 62%. Эти процессы характеризуют централизацию расходных бюджетных полномочий;

- структура расходов муниципалитетов почти полностью предопределяется федеральными законодательными актами. За прошедшие шесть лет она изменилась крайне незначительно. Это свидетельствует об отсутствии степеней свободы в принятии решений по объемам и структуре предоставляемых бюджетных услуг органами местного самоуправления. Местные бюджеты обременены многочисленными нефинансируемыми федеральными мандатами, понимаемыми в данном случае как расходные полномочия муниципалитетов по исполнению нормативно-правовых актов федерального уровня, не обеспеченные доходными источниками;
- главным изменением в структуре расходов местных бюджетов является перелом тенденции к росту доли затрат на ЖКХ вследствие проводимой жилищной реформы. Доля расходов на ЖКХ в совокупных расходах муниципалитетов не зависит от их бюджетной обеспеченности и численности населения;
- форма бюджетно-финансовой организации, установленная российским государством для местного самоуправления, закрывает ему путь нормального развития, делает общественное участие в местном самоуправлении абсолютно непривлекательным. Бюджетная политика нашего государства на протяжении последнего десятилетия не пыталась откорректировать действие принципов бюджетного федерализма с учетом реальной экономической ситуации, напротив же – копирует методы бюджетного выравнивания, применяемые в других странах;
- согласно федеральному законодательству муниципальные образования должны обладать такими атрибутами, как устав, наличие выборных должностей, местный бюджет и собственность;
- многие муниципальные образования не обладают даже этими атрибутами. Эта «неполноценность» часто служит формальным поводом для пересмотра статуса муниципального образования и передачи его функций более сильным образованиям (как правило, административным районам и городам).

В результате можно сделать вывод о том, что к настоящему моменту местный уровень представляет собой зависимое от федеральных и региональных властей образование, но не систему с четкой структурой, кругом обязанностей и финансовых ресурсов для осуществления своих полномочий. Данная власть никак не может подпадать под определение местного самоуправления, к тому же само население пассивно, и такая позиция вызвана прежде всего недоверием к любому властному уровню. Такое положение дел крайне опасно для демократического развития страны в целом, поэтому реформа местного самоуправления была востребована обществом. Логично было бы ожидать, что она пойдет по пути укрепления финансовой базы местного самоуправления и расширения общественного участия в нем.

Еще в 2002 г., пытаясь получить ответ на вопрос, почему местное самоуправление становится все более «нелюбимым дитятей» у региональных властей, журнал «Российская федерация сегодня» провел опрос политиков и экспертов<sup>22</sup>. В частности, были высказаны следующие мнения на этот счет. «Схема местного самоуправления, дающая возможность народу управлять

<sup>22</sup> журнал "Российская Федерация сегодня", 2002 г., №10

социально-экономическими процессами, прекрасно работает во Франции, в Швейцарии, Канаде. Говорят, много проблем. У нас же это не просто проблемы, а бы их назвал пороками. Во-первых, не определены границы распространения местного самоуправления. Муниципальным образованием является сельский Совет, микрорайон и миллионный или многомиллионный город. Это абсолютно ненормальное явление. Во-вторых, у нас не решены вопросы перераспределения собственности. В итоге у муниципального образования нет возможности сформировать свою базу для создания доходной части бюджета. В-третьих, местное самоуправление отделено от структуры государственных органов власти в субъектах РФ. Ситуацию надо срочно исправлять. И начинать с Конституции. Изначально была допущена ошибка по отделению местного самоуправления от структур органов государственной власти в субъектах РФ. Это недопустимо» (Л. Иванченко, КПРФ). «Местное самоуправление - устройство, вредное для России. На наш взгляд, должна быть единая вертикаль власти - президент назначает губернаторов и мэров крупных городов, в свою очередь, губернаторы назначают мэров небольших городов и глав районов и т. д. То есть должна быть жесткая система подчиненности, чтобы никогда ни одно промежуточное звено не могло заявить в том духе, что оно избрано народом, поэтому не будет подчиняться верхнему звену. В таком случае наступают разброд и шатания, столь характерные для современной России. Губернаторы, создавая хаос на федеральном уровне, сами при этом недовольны хаосом, который у них происходит внутри "вотчины". Хотя, по сути, корни явления одни и те же. Отсюда берут начало все беды людей, оказавшихся под самостоятельным управлением, - затопляются города, выгорают поселки, возникают эпидемии» (Е. Соломатин, ЛДПР). «Беда в том, что нет закрепленной налоговой базы, которая формировала бы в достаточном размере бюджеты муниципалитетов. Государственная Дума видит эти проблемы и понимает их. Но разрешить их непросто: очень разный уровень экономического развития у местных образований. И если принимать нормы налогов одинаковые для всех муниципалитетов, как это требует Налоговый кодекс, то получится просто беда: одни будут иметь избыток средств, а другие испытывать острый недостаток в них. Считаю, что в законодательство надо внести изменения, которые позволяли бы расширить налоговую базу местного самоуправления. Мы сейчас значительно повышаем роль таких налогов, как налог на землю и налог на недвижимость. Закрепление части этих налогов за муниципальными образованиями создаст хорошую основу для того, чтобы они могли жить более самостоятельно и лучше покрывать свои расходы. Это, думаю, снимет напряжение во взаимоотношениях местного самоуправления и регионального руководства» (Г. Кулик, ОВР). «Беда в том, что нет закрепленной налоговой базы, которая формировала бы в достаточном размере бюджеты муниципалитетов. Государственная Дума видит эти проблемы и понимает их. Но разрешить их непросто: очень разный уровень экономического развития у местных образований. И если принимать нормы налогов одинаковые для всех муниципалитетов, как это требует Налоговый кодекс, то получится просто беда: одни будут иметь избыток средств, а другие испытывать острый недостаток в них. Считаю, что в законодательство надо внести изменения, которые позволяли бы расширить налоговую базу местного самоуправления. Мы сейчас значительно повышаем роль таких налогов, как налог на землю и налог на недвижимость. Закрепление части этих налогов за муниципальными образованиями создаст хорошую основу для того, чтобы они могли жить более самостоятельно и лучше покрывать свои расходы. Это, думаю, снимет напряжение во взаимоотношениях

---

местного самоуправления и регионального руководства» (Н. Харитонов, Аграрная группа).

В связи со сложностями в организации пространственных компонент местного самоуправления, ряд специалистов прибегает к понятию субсидиарности. В этой связи О. Алексеев<sup>23</sup> отмечает, что «характер и модель пространственного развития определяется набором основных субъектов этого развития и типом отношений между ними, который в свою очередь предопределяет цели и основные направления этого развития. Субъекты пространственного развития могут находиться в сугубо иерархических отношениях, а могут строиться на коалиционной, ассоциативной основе, равенстве прав». Выбор типа отношений между субъектами пространственного развития оказывает серьезное влияние на характер организации коммуникации между ними, порождающей то или иное политическое, социально-культурное и экономическое программное и проектное наполнение пространства. Для России осмысление содержания пространственного развития и принципа субсидиарности сталкивается со сложившимися стереотипами закрепленными в понятиях: административно-территориального деления, схем расселения, размещения производительных сил в госплановском смысле, федерации и федеративных отношений, полномочий органов власти, взаимной ответственности. Понятие субсидиарности восходит к средневековому городскому праву. Современное его понимание отражает практику постоянного процесса перераспределения полномочий между управленческими органами разного уровня. Сегодня процесс распределения полномочий между уровнями управления уже нельзя мыслить как статичное качество организационно-управленческих структур. Собственно, сам факт появления местного самоуправления в структуре организации власти связан с реализацией фундаментального принципа: сократить административную дистанцию между органом принимающим решение и сферой действия этого решения, достигая, таким образом, точности фокусировки самого решения и оптимизации расходов по его исполнению. Из этого следует, что перераспределение функций в рамках конкретных полномочий и предметов ведения может осуществляться на основе оценки того, какой уровень управления наиболее приближен к реализации функции. В идеале никакие вышестоящие органы управления (федеральные или субъектов Федерации) не вправе брать на себя ответственность за решения, касающиеся местных сообществ, если сами эти сообщества в состоянии компетентно решать свои проблемы. Таким образом, в практике перераспределения полномочий и предметов ведения между субъектами Федерации и органами местного самоуправления положение с объемом функций (предметов ведения), исполняемых органами местного самоуправления дифференцируется по субъектам Федерации. Но в России это совершенно не означает, что наполнение местного бюджета финансовыми средствами будет происходить на основе объема функций, который исполняет орган местного самоуправления. Региональная бюрократия считает, что делегирование реальной власти и полномочий ( а вместе с ними и финансовых ресурсов) на места приводит к утере контроля. Идея субсидиарности достаточно хорошо работает в руках региональной и федеральной бюрократии, когда перераспределяются полномочия и соответствующие финансовые средства между Федерацией и субъектом Федерации, но перестает работать на уровне перераспределения полномочий между субъектом Федерации и местным самоуправлением.

---

<sup>23</sup> О. Б. Алексеев. Субсидиарность и пространственное развитие".

<http://stra.teg.ru/library/strategics/1021980036>

Проблему взаимодействия бюджетов различных уровней анализирует С. Наумов<sup>24</sup>. По его мнению, «значительная роль в современном реформировании государственного устройства Российской Федерации принадлежит децентрализации государственной власти и развитию местного самоуправления. В настоящее время в России реализуются целый комплекс широкомасштабных преобразований, затрагивающих сферу государственного устройства и управления, таких, как реформа федеративных отношений, административная и муниципальная реформы. В этой связи следует отметить, что основная проблема реформы местного самоуправления состоит в обеспечении реализации законодательно определенных полномочий в их полном объеме. Сегодня из 88 субъектов Российской Федерации 46 субъектов Федерации полностью перешли на реализацию указанного Федерального закона, но только 14 из них приняли решение о 100%-ной передаче поселенческих полномочий на уровень поселений. Остальные (из принявших полностью закон) ввели так называемый институт делегирования между поселениями и муниципальными районами, и в пользу муниципальных районов передано от 3 до 20 поселенческих полномочий. Остальные субъекты РФ приняли региональные законы, в которых определили процесс делегирования полномочий. В Саратовской области, например, выбран достаточно взвешенный вариант: поэтапная передача полномочий органам местного самоуправления поселений. Это дает возможность постепенно завершить процесс разграничения и регистрации собственности, подготовить муниципальные кадры, создать необходимую законодательную, материально-техническую и информационную базу. При этом потребность в дополнительных средствах останется, но без пиковых нагрузок на бюджет». Об опасностях, которые таятся в процессах развития местного самоуправления, предупреждает А. Маклаков<sup>25</sup>. «Важно то, что управление на местах есть, и оно работает. Важно то, что запас прочности его невелик, и любое вмешательство извне может нарушить его работу. Важно понимать, что работает оно совершенно по другим принципам, чем на западе. Но всего важнее понимать общую для всей бюрократической машины тенденцию к *горизонтальной самоорганизации*, формированию «самоуправленческого лобби», которое требует от центра все больше финансов и полномочий под предлогом необходимости «развития местного самоуправления», «европеизации» страны, «адаптации стандартов ЕС и цивилизованного мира» и т.д. Впрочем, центр делает то же самое. Понять, что «развитие местного самоуправления», и чудодейственная эффективность всевозможных административно-территориальных, муниципальных и политических реформ – это всего лишь плод работы регионального лобби, следствие заблуждения и национального комплекса неполноценности – это только полдела. Ведь есть вполне реальная необходимость как-то бороться с разрастающейся государственной бюрократией в центре, с закупованием и отчуждением чиновничьего аппарата. Опасность столкновения сил чиновничьей самоорганизации центра и местного управления в борьбе за власть и ресурсы – с неизбежным политическим потрясением в ходе «второго этапа политреформы»,

<sup>24</sup> Наумов С.Ю. Децентрализация государственной власти и развитие местного самоуправления в Российской Федерации // Вестник Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина. Научный журнал. - Саратов: Изд-во Поволж. акад. гос. службы, 2006, № 11. - С. 65-69.

<sup>25</sup> Андрей Маклаков. Еще раз о ненужности т.н. «развития местного самоуправления». Декабрь, 2007. [http://dialogs.org.ua/project\\_ua\\_full.php?m\\_id=11683](http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=11683)

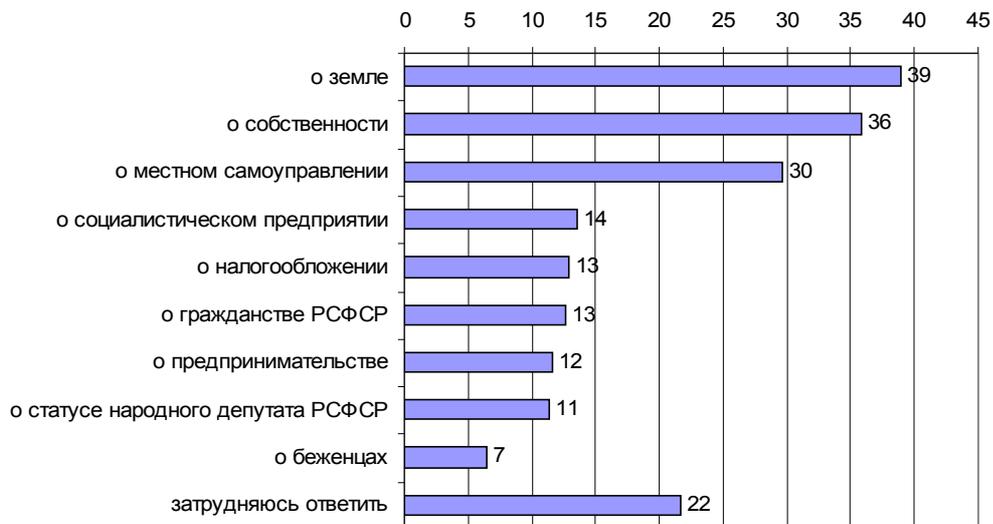
или чего-то подобного ей, вполне реальна и весьма велика. Как предотвратить столкновение, даже если мы понимаем, что идея «развития местного самоуправления» – рецепт сомнительный? Развитие местного самоуправления или укрепление государственных администраций? Как разграничить полномочия между местными властями и госадминистрациями – или не разграничивать вообще, а пусть разбираются сами, делят их «по праву сильного»? Против РМС и децентрализации есть и другие возражения. Увы, но *качество местной власти резко уступает центральной*. Что мы выиграем, если ликвидируем районные и областные госадминистрации, передав их функции мэрам, или еще каким-нибудь людям с достаточно толстым кошельком, способных купить себе должность – пусть даже и формально выборную? Есть трудная *кадровая проблема*. РМС неизбежно приведет к разрастанию чиновничьего аппарата – еще практически никогда и ни в одной стране (за исключением США) не удавалось сократить управленческий аппарат. Бюрократизация, это мировая тенденция. Абсолютное большинство сельсоветов – финансово несостоятельны. Укрупнение их в три-четыре раза проблему не решит. Мы имеем не отдельные депрессивные села, а целые депрессивные области, в которых создать финансово самодостаточные структуры местного управления просто невозможно. Проведение административно-территориальной реформы по единому для всей страны плану, как для богатых, так и для бедных областей, разница в уровне доходов которых составляет десятки раз – разорительная утопия».

### **1.3. Современные представления россиян о местном самоуправлении и его роли в системе власти**

Природа неполного понимания сути местного самоуправления имеет далеко идущие исторические корни. Тем не менее, наибольшее влияние имеют те процессы, которые происходили в последние полтора десятка лет. В 1990 году, когда наступление коренных преобразований в обществе стало очевидным, местное самоуправление рассматривалось россиянами в качестве одной из главных сфер общественной деятельности, требующих законодательного регулирования. Так, по мнению большинства россиян, в тот судьбоносный для страны момент требовалось принять законы, регулирующие земельные отношения (39%). Почти столько же (36%) требовали от Верховного Совета РСФСР принятия законов о собственности. Кроме этих законов, в число самых важных направлений, требующих регулирования, россияне включили проблему местного самоуправления (30%). Другие актуальные для того времени вопросы экономического, социального и политического характера считало важным значительно меньшее количество (от 7 до 15%) россиян.

Высокий интерес к проблеме местного самоуправления в пореформенный период можно объяснить следующим. Прежде всего, для большинства граждан представлялось важным преодолеть излишнюю централизацию, существовавшую в советском государстве, определив круг полномочий местных органов власти. Очевидно, что понятия о местном самоуправлении того периода сильно отличались от тех, что вкладываются в них сегодня. Отсутствие традиции негосударственных форм управления, вера значительной части населения в возрождение советов, особенно на местном уровне, желание придать импульс разваливающейся системе власти – вот основные факторы, определяющие сложное и вместе с тем, заинтересованное отношение к рассматриваемой проблеме.

**Как Вы считаете, какие законы должны быть приняты Верховным Советом России в первую очередь? (% от всех опрошенных)**



*Источник: ВЦИОМ, февраль 1990 г.*

По мере того, как социально-экономические реформы начала 90-х набрали ход, в российском обществе стали выявляться те направления, которые оно считало ресурсом своего развития. Со своей стороны правительство и СМИ культивировали в обществе ценности экономической свободы и демократии. При этом самоорганизация граждан, опора на инициативу граждан не принимались в расчет – всем был очевиден вектор реформ – они будут происходить «сверху вниз». Места для гражданской самоорганизации и саморазвития в ельцинский период не было. Об этом косвенно свидетельствуют ответы на вопрос о том, какие условия предполагалось создать для того, чтобы мог возникнуть средний класс. Развитие производственного и местного самоуправления не рассматривалось как условие возникновения новой социальной структуры российского общества, стержнем которого мог бы стать средний класс. Такой ответ не дал никто из респондентов опроса, проведенного весной 1993 года.

**Какие условия необходимы для того, чтобы средний класс смог возникнуть и начал играть в обществе значимую роль? (% от числа всех опрошенных)**



*Источник: ВЦИОМ, январь 1993 г.*

Неверие в возможности местного самоуправления и возложение ответственности за все происходящее в стране государство и политическую систему было присуще нашему обществу в 90-е годы. Это иллюстрируют ответы на вопрос о том, что может обеспечить порядок в стране – эта проблема была актуальной в течение всего последнего десятилетия XX века. Лишь каждый десятый (9%) полагал в 1993 году, что порядок могут навести органы местного самоуправления и общественные службы охраны порядка.

Как известно, формирование местного самоуправления явилось одной из наиболее сложных проблем, с которым пришлось столкнуться российскому обществу. Помехой активному формированию эффективного местного самоуправления в 90-е годы являлись не только неподготовленность массового сознания к внедрению различных форм общественного самоуправления, но и, прежде всего, сопротивление политической системы (государства), декларировавшей установление демократических институтов, одним из которых является местное самоуправление, его нежелание делиться властью с обществом.

**Что, по Вашему мнению, скорее всего может обеспечить порядок в стране?**



*Источник: ВЦИОМ, апрель 1993 г.*

Другим аспектом, осложнявшим процесс становления местного самоуправления, были конкретные политические условия. Так, уже с момента принятия Федерального закона «О местном самоуправлении» в 1993 году этот институт становится разменной монетой в борьбе между федеральным центром и региональными элитами, стремившимся к большей самостоятельности и контролю над ресурсами. Региональные власти часто препятствовали формированию системы местного самоуправления, опасаясь того, что они станут неподконтрольны им. Ситуация резко начала меняться в 2000 году, с началом формирования т.н. «вертикали власти», региональные власти лишились возможности мешать развитию местного самоуправления. Тем не менее, проблем остается много, прежде всего они связаны с тем, что политическая практика 90-х породила широкую пропасть отчуждения между гражданским обществом и государством, скепсис в отношении возможности граждан влиять на политическую и социально-экономическую ситуацию в своих городах и селах. Как показал опрос, проведенный ВЦИОМ в марте 2006 г., 45% россиян не видели развития институтов гражданского общества в стране, по их мнению, самоуправление в России не развивалось, а скорее, напротив, свертывалось. Правда, с этой точкой зрения выразили свое несогласие 32% опрошенных, по мнению которых в сегодняшней России успешно развиваются институты гражданского общества, в том числе и местное самоуправление.

**Выберите в каждой паре суждений то, с которым Вы в большей степени согласны, %**

В сегодняшней России успешно развиваются институты гражданского общества, местное самоуправление	32
Сегодня в России институты гражданского общества, самоуправление не развиваются, а скорее свертываются	45
Затрудняюсь ответить	23
Нет ответа	1

*Источник: ВЦИОМ, март 2006 г.*

Такая позиция населения, вероятно, была связана с низким уровнем доверия к местным властям в целом, по сравнению с уровнем доверия к

федеральной исполнительной власти, на что указывали и продолжают указывать опросы общественного мнения. За время, прошедшее с 2005 года, ситуация с местным самоуправлением в России качественно не улучшилась. Выстраивание жесткой вертикали власти, формально не затрагивающей местные органы власти, изменило сам климат общественных ожиданий в сторону еще большего дистанцирования рядовых россиян от процессов принятия решений, их замыкания в рамках собственных локальных интересов. Учитывая повсеместный рост «коррупционного вала», органы местного самоуправления оказались между «молотом и наковальней» коррумпированной администрации и произвола не менее коррумпированной бизнес-элиты. Принятые в эти годы законодательные акты, включая Жилищный, Лесной, Земельный и Водный кодексы, также не способствовали усилению прозрачности решений, принимаемых на местном уровне.

Согласно исследованиям, проведенным ВЦИОМ в 2004 и 2005 гг., большинство жителей России не были склонны считать, что органы местного самоуправления являются независимой политической силой, способной принимать самостоятельные решения, а полностью включены в вертикаль исполнительной власти и «только выполняют волю вышестоящего начальства». Такую точку зрения в ходе общероссийских опросов высказывали от 57 до 64% респондентов. Противоположной точки зрения, что «местные власти достаточно самостоятельны в принятии решений, и от них многое зависит», придерживается меньшее количество опрошенных – от 23 до 27%.

**Является ли местное самоуправление в вашем городе, поселке реальной независимой силой, способной принимать самостоятельные решения?,%**

	Июнь 2004	Июль 2005
Нет, так как все зависит от вышестоящего начальства, а местные власти только исполняют их волю	57	64
Местные власти достаточно самостоятельны в принятии решений, от них многое зависит	27	23
Затрудняюсь ответить	16	13

*Источник: ВЦИОМ, 2004-2005 г*

Как показал опрос, проведенный ВЦИОМ уже в сентябре 2008 г., именно власть на местах, наряду с органами милиции и ГАИ, стала своего рода лидером с точки зрения своей пораженности коррупцией. 28% опрошенных указали именно на «власть на местах», как на наиболее коррумпированную сферу или институт в современной России. Особенно высока эта цифра (38%) среди опрошенных жителей Уральского и Дальневосточного федеральных округов. Несколько слабее ощущается коррупция власти на местах в крупных городах-миллионниках, достигая самой высокой цифры - 33% - в относительно небольших городах с численностью населения от 100 до 500 тыс. жителей. Это, как показывают данные, приводимые ниже, не говорит о том, что коррумпированность местных властей в крупных городах ниже, скорее даже напротив, просто в крупных городах

«пальму первенства» по степени коррумпированности у местных властей чаще перехватывают правоохранительные органы, в первую очередь, ГАИ.

Какие сферы и институты в современной России, по вашему мнению, в наибольшей степени поражены коррупцией?	
федеральная власть, Правительство	15
власть на местах	28
крупный бизнес	13
ГАИ	33
Милиция	26
средства массовой информации	3
армия	5
военкоматы	8
политические партии	3
судебная система	15
парламент (Государственная Дума, Совет Федерации)	3
шоу-бизнес, индустрия развлечений	6
сфера медицины	16
образование	15
сфера торговли	4
все общество в целом	23
затрудняюсь ответить	6
нет ответа	0

Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

По мнению 44% опрошенных степень коррупции (взяточничество, использование служебного положения в личных целях и др.) либо высокая (32%), либо даже очень высокая (12%). Только 28% опрошенных россиян характеризует эту степень как среднюю и 7% как низкую. 3% опрошенных считают, что коррупции в их органах местной власти нет. 61% россиян характеризуют коррупцию органов местного самоуправления в Москве и Санкт-Петербурге как высокую и очень высокую, 60% - в городах с численностью свыше 500 тыс. жителей, 51% - в городах с численностью свыше 100 тыс. жителей, 44% - с городах с численностью менее 100 тыс. жителей, 26% - в селах. Одновременно именно в селах 16% опрошенных охарактеризовали степень коррупции как низкую и 9% селян считают, что коррупции у них нет вообще.

**Как бы Вы оценили степень коррупции (взяточничества, использование служебного положения в личных целях и др.) органов местного самоуправления в нашем городе, поселке, селе?**

	Москва и Санкт-Петербург	и более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Очень высокая	17	16	19	10	5	12
Высокая	44	44	32	34	21	32
Средняя	23	22	29	29	32	28
Низкая	2	1	1	5	16	7
Считаю, что коррупции нет	0	0	1	1	9	3

затрудняюсь ответить 15 17 18 22 17 18

.Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Параллельно с ростом коррумпированности органов местного самоуправления, не растет, а даже в последние годы скорее падает их реальное влияние. Лишь 11% опрошенных россиян считают, что именно от органов местного самоуправления в наибольшей степени зависит жизнь людей в том населенном пункте, где они проживают. Это значительно меньше, чем влияние на жизнь граждан руководства страны, президента и Правительства (29%), руководства области, республики (24%), мэра города, руководства района (28%). Причем значительная часть тех, кто отметил большое влияние органов местного самоуправления, проживают в городах и поселках с численностью населения менее 100 тыс. человек.

**От какого органа власти в большей степени зависит жизнь людей в нашем городе, поселке, селе?**

	Москва и Санкт-Петербург	и более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
От руководства страны, Президента и Правительства	31	37	19	24	31	29
От руководства нашей области, республики	36	29	22	20	36	24
От мэра города, руководства района	17	25	40	24	17	28
От органов самоуправления нашего поселка, села	5	2	9	24	5	11
затрудняюсь ответить	10	5	11	8	10	8

.Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Низкий авторитет органов местного самоуправления во многом связан с тем, что в большинстве случаев, слово «самоуправление» в их названии мало отражает сам процесс их формирования и характер функционирования. По мнению 60% опрошенных россиян, выборы в органы местного самоуправления в их населенном пункте носят скорее формальный характер, и их результат предreshен заранее. Чем выше численность населения населенного пункта, тем более формально проходят и выборы в органы местного самоуправления. В Москве и Санкт-Петербурге 72% опрошенных указали на формальный характер подобных выборов и лишь 12% избирателей сами участвуют в подборе и обсуждении кандидатур в органы местной власти. В городах с численностью населения свыше 500тыс. эти цифры составляют, соответственно, 64% и 15%, в городах с численностью населения от 100 до 500 тыс. – 64% и 18%, соответственно, в городах с численностью населения менее 100 тыс. – 57% и 25%, в селах – 53% и 30%.

**Как, на Ваш взгляд, проходят выборы в органы местного самоуправления в нашем городе, селе, поселке?**

	Москва и Санкт-Петербург	и более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Выборы носят скорее формальный характер	72	64	64	57	53	60
Сами жители подбирают и	12	15	18	25	30	22

активно обсуждают кандидатуры в органы местной власти						
У нас такие выборы не проходят или я о них ничего не знаю	7	4	3	7	7	6
затрудняюсь ответить	9	17	14	12	11	13

.Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Как результат подобного положения, главы местного самоуправления в большей части регионов и населенных пунктов страны не воспринимаются в качестве реальных народных избранников. По мнению 58% опрошенных россиян, нынешний глава местного самоуправления в их населенном пункте – это скорее чиновник, представляющий интересы местного начальства, чем народный избранник, представляющий интересы простых жителей (так считают только 21% опрошенных). Несколько «ближе» глава местного самоуправления представителям наиболее состоятельных семей россиян с материальным положением выше среднего (25%). И вновь меньше всего главы местного самоуправления представляют интересы простых жителей в Москве и Санкт-Петербурге (16%), городах с населением свыше 500 тыс. жителей – 13%, в городах с населением свыше 100 тыс. жителей – 16%. Несколько чаще встречаются среди глав местного самоуправления истинные народные избранники в небольших городах с населением меньше 100 тыс. человек (25%) и в сельской местности (29%).

#### ***Ваш нынешний глава местного самоуправления - это скорее...?***

	100					Всего
	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	от 500 тыс. до 100 тыс.	менее 100 тыс.	село	
Народный избранник, представляющий интересы простых жителей	16	13	16	25	29	21
Чиновник, представляющий интересы местного начальства	60	71	63	54	51	58
затрудняюсь ответить	24	16	22	21	20	20

.Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

В чем же состоит причина того, что органы местного самоуправления в более, чем половине случаев на практике оказываются продолжением той же «чиновничьей вертикали», а не органами, представляющими гражданское общество? Дело в давлении сверху, общественной пассивности самих избирателей или же, возможно, просто отсутствуют активные граждане, способные отстаивать интересы населения муниципальных образований? Как это видно из следующих данных, лишь в 8% случаев опрошенные россияне считают, что такие авторитетные и граждански активные жители есть, и именно они и избираются в органы местного самоуправления. 38% опрошенных не знают таких людей, за которых им хотелось бы проголосовать и поддержать в дальнейшей работе. 34% опрошенных указывают на то, что такие люди есть, но они либо не хотят работать в органах местного самоуправления (11%), либо начальство все равно не даст им выдвинуться и победить на выборах (23%). При этом истинные лидеры местного

общественного мнения, если изредка и оказываются избранными, то это происходит в селах (13%) и практически никогда не происходит в городах-миллионниках (1%). В разобщенном и атомизированном социуме таких мегаполисов как Москва и Санкт-Петербург, 49% опрошенных жителей вообще не знают реальных лидеров, способных представлять интересы населения в органах местного самоуправления, тогда как в селах аналогичная цифра составляет всего 30%.

**Есть ли в Вашем муниципальном образовании (городе, селе, поселке) настоящие лидеры, пользующиеся высоким авторитетом, которых Вы бы выдвинули в органы местного самоуправления, если бы это зависело от таких людей, как Вы?**

	Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
Да, такие люди есть, но они не хотят работать в органах местного самоуправления	15	9	12	10	11	11
Да, такие люди есть, но им не дают выдвинуться	23	24	24	20	24	23
Да, такие люди есть, и именно они и избраны в органы местного самоуправления	1	5	8	8	13	8
Нет, таких людей я не знаю	49	39	42	40	30	38
затрудняюсь ответить	12	23	15	22	22	20

.Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Сказанное позволяет сделать вывод, что кризис в развитии местного самоуправления продолжается и в целом даже скорее усугубляется. Некоторые позитивные симптомы, отмечавшиеся избирателями и экспертами 5-7 лет назад, не получили должного развития. Как и в марте 2006 г., когда проводился процитированный выше опрос, большая часть опрошенных россиян либо не наблюдает особых перемен в работе муниципальных образований и органов местного самоуправления (42%), либо отмечает дальнейшее ухудшение их работы и падение их роли в принятии решений (23%). Лишь 16% опрошенных готово согласиться с точкой зрения, согласно которой роль органов местного самоуправления возрастает, а качество их работы улучшается. Во всех исследованных типах населенных пунктов эта тенденция проявляется, пусть в несколько различной степени. Если в Москве и Санкт-Петербурге соотношение тех, кто видит позитивные тенденции и тех, кто видит негативные тенденции, составляет 15% против 21%, в городах с населением свыше 500 тыс. человек - 12% против 28%, в городах с населением свыше 100 тыс. человек - 16% против 28%, то лишь ненамного лучше обстоят дела в небольших городах и селах, где подобное соотношение составляет 19% против 22% и 16% против 19%, соответственно.

**Каким образом, на Ваш взгляд, происходит развитие органов местного самоуправления в последние 10-15 лет?**

Москва и Санкт-Петербург	более 500 тыс.	100 - 500 тыс.	менее 100 тыс.	село	Всего
--------------------------	----------------	----------------	----------------	------	-------

	Петербург	тыс.	500 тыс.	тыс.	тыс.	
Роль органов местного самоуправления возрастает, они работают лучше	15	12	16	19	16	16
Роль органов местного самоуправления падает, они работают хуже	21	28	28	22	19	23
Особых перемен не наблюдаю	51	42	38	36	45	42
затрудняюсь ответить	13	19	17	23	19	19

Источник: ВЦИОМ, сентябрь 2008 г.

Проблемам, стоящим перед местным самоуправлением, уже после проведения первого этапа муниципальной реформы, был посвящен опрос экспертов, проведенный ВЦИОМ в ноябре 2008 г. Было опрошено около 60 экспертов, в основном специалистов и чиновников, по долгу службы связанных с проблемами местного самоуправления. Среди главных проблем, экспертами отмечалась финансовая и административная несамостоятельность муниципальных органов власти. «В общем-то, проблемы есть и заключаются они, на мой взгляд, в том, что областная власть чуть ли не напрямую курирует администрацию города. Теряется весь смысл понятия «местное самоуправление» - утверждает один из экспертов. По-разному выражают ту же мысль и другие опрошенные эксперты. «Если говорить о местных администрациях, то, на мой взгляд, основная проблема – зависимость от областных властей. Речь идет не только о финансовой зависимости, о которой я уже говорила, но и о политической. Местное самоуправление в регионе не самостоятельно и не отделено от государственной власти. Если хотите, можно сказать, что это продолжение региональной исполнительной власти, но не на уровне нормативных правовых актов, это было бы уже чересчур, а на деле, фактически». На это накладывается и низкая политическая культура, пассивность самих граждан, не готовых к самоорганизации. «Если говорить о каких-то объединениях, организациях граждан, отдельных коллективах, некоммерческих и негосударственных по своей сути и в своей деятельности, то здесь главные проблемы – это низкая активность населения в работе таких структур и огромная финансовая». На вопрос модератора, почему социологические опросы показывают, что люди часто понимают муниципальные органы власти как форму государственной власти, а не как форму местного самоуправления? – эксперты подтверждали, что такая

проблема существует и ее корни гнездятся как в сложившейся практике местного самоуправления, так и в особенности менталитета российских граждан. «Для человека непосвященного вся власть – Божья власть. Это же с древности идет. С фараонов, с царей. Это даже не массовые стереотипы, это уже в крови. Трудно будет человеку объяснить, что он сам может быть властью. Да и страшновато это принять, ответственность же» - утверждает один из экспертов. «Это действительно так» - развивает эту мысль другой эксперт. «Очень многие путают. Видимо на недостаточном уровне разъяснили им, чем отличаются органы местного самоуправления от государственных. В любом случае людей понять можно. Потому что для них любая власть это власть, а как ее называть, то есть власть ли это местного самоуправления или власть государственная, им абсолютно все равно, по большому счету». Третий опрошенный эксперт видит в решении данной проблемы определенные подвижки. «Нет, они четко разграничены. Были проблемы, но они решаются. Очень большая проблема это земля. До настоящего времени она не определена, она государственная. И полномочия по предоставлению земельных участков решал субъект. Сейчас, скажем так, что бы избежать вот этой ненужной беготни в Тюмень, Тюмень издала закон, в соответствии с которым все полномочия по распределению земель, находящихся на территории муниципального образования, переданы муниципальному образованию – городу Тобольску. Вот так, к примеру, некоторые проблемы решаются, при чем эта проблема не городская и не субъекта, это проблема государства. Это Федерация должна делить земли на земли субъектов и муниципальных образований. Но это очень затратно, и в людском и в материальном ресурсе». Похожие мнения высказывались и другими экспертами. «Просто рядовые граждане не разделяют власть муниципальную и власть государственную. Если бы они активно принимали участие в жизни муниципалитета, понимали бы, что это их право на власть, на самостоятельное решение каких-то вопросов. А так, раз нет понимания, что такое местное самоуправление, то и власть для них – просто власть над ними, а уж кто ее осуществляет, это не так важно». «У людей нет желания вникать в различия. Муниципалитеты ввиду нехватки собственных доходов вынуждены (особенно в сфере благоустройства территорий) апеллировать к органам госвласти». «Для простого обывателя любой чиновник является государственным служащим, какое бы место в иерархии не занимал. Для большинства, муниципальный служащий является представителем государства, а не представителем интересов жителей

определенной территориальной единицы. Происходит это из-за простой неграмотности жителей в сфере разделения полномочий между властями».

Особое внимание в ходе экспертного опроса былоделено развитию новых форм местного самоуправления – ТОСам и ТСЖ. Модератор задает вопрос - Насколько в городе развиты такие формы самоуправления, как ТОС (территориальное общественное самоуправление), ТСЖ (товарищество собственников жилья), ООС (органы общественной самодеятельности)? Насколько активно участвуют граждане в их работе? Какие здесь есть проблемы? Мнение экспертов по этому вопросу носит неоднозначный характер. «На счет них, на сегодняшний день у меня как у юридического комитета, зарегистрировано 2 ТОСа. По имеющейся у меня информации, проведены начальные этапы, это конференции граждан, проведены еще в 8 или 9 объединениях. То есть на подходе еще 8 или 9 ТОСов. А об активности можно очень много говорить. В принципе, я считаю, что довольно-таки активно, у нас ведется реализация такой программы государственной, как капитальный ремонт жилья, мы идем здесь чуть ли не в лидерах по области». «Да, эти организации работают и они активны. У нас есть инициативная группа, которая сама вышла с инициативой создать ТСЖ. Потому что, что будет с домом, волнует каждого разумного, живущего в нем». «Они есть, они создаются, граждане хотят управлять городом через свои объединения. Но, на мой взгляд, и не только мой, так как у нас часто бывают встречи, ежемесячно и ежеквартально, они сами высказываются, что у них недостаточно знаний. На сегодня то же самое, сегодня время требует других действий, что сегодня и формат действий МСУ с самоуправлением граждан должен быть другим. И формы взаимодействия, они настолько изменились, изменилось законодательство и всему этому нужно обучаться. И сейчас как раз наша основная задача создать ресурсный центр, который бы обеспечил граждан обучением вот этим формам самоуправления. ТСЖ развиты довольно хорошо, а вот с ТОС дела обстоят не очень. Граждане активно участвуют в работе ТСЖ, т.к. это непосредственно связано с коммуналкой, с качеством коммунальных услуг». «Данные формы самоуправления находятся в стадии развития. Главная проблема – пассивность собственников жилья». «Эти формы самоуправления слабо развиты. Граждане не участвуют в их работе, так как у многих просто нет желания, а для некоторых это пустое время провождение». «В нашем городе работают ТСЖ, которые организуются практически в каждом новом доме. Так же в рамках перевода жилого фонда из муниципального ведения, многие жильцы

выбрали ТСЖ как способ управления многоквартирными домами. Так же в городе в свое время активно развивалась система ТОСов, их было создано больше 10. Но к настоящему времени активно работают только единицы. Дело в том, что в момент начала образования ТСЖ, к примеру, многие были вообще против введения данных организаций. Причина в том, что. Во-первых, люди не знают толком ничего о работе таких учреждений, не понимают и не видят особого смысла собственного участия в них. Во-вторых, многие просто-напросто боятся брать на себя ответственность. К примеру, скажите мне, много людей готовы взять на себя ответственность отвечать за эффективную работу ТСЖ, заниматься коммуналкой? Я вам отвечу, нет. Сейчас идут кое-какие подвижки на этот счет, но пока рано говорить о реальной активности граждан в этом вопросе».

На ряд вопросов, поставленных в ходе исследования ВЦИОМ о проблемах местного самоуправления, было предложено ответить и рядовым гражданам различного пола, возраста и профессии в ходе качественного исследования по методике фокусированного группового интервью (фокус-группы)<sup>26</sup>.

Как и большинство экспертов, опрошенные участники фокус-групп высказывали свое мнение о том, насколько авторитетной является муниципальная власть в глазах населения. Опрошенные в основном отмечали низкий объем реальной власти у органов местного самоуправления, слабое финансирование, неспособность и нежелание справиться со все более острыми социальными проблемами в городе и районе.

«Благоустройство в основном видно, больше ничего». «Муниципальная власть вообще не является авторитетной для населения. Они занимается своими делами, решают вопросы, это их работа. Как такого авторитета нет. Дороги делают рабочие, они только принимают решения. Вот и все». «Я затрудняюсь, честно говоря, лично для меня авторитетный не авторитетный трудно определить. Потому что действий конкретных со стороны муниципальной власти я не вижу. На прием к ним не попадешь. У меня был инцидент, но попасть к ним не получилось сами решили проблему. Практически не возможно к ним попасть. Честно говоря, я вообще не вижу эту муниципальную власть». «Я думаю, что местное самоуправление связано с вопросами финансирования тоже. Самоуправление мне кажется, само слово самоуправление подразумевает тут вот даже не столько выборность, а вот как раз руководящим органом должно быть общее собрание. Но для большого города это не подходит. Это подходит для небольшого

---

<sup>26</sup> ВЦИОМ, ноябрь 2008, Тюменская и Новосибирская области

муниципального образования. В моем понимании, местное самоуправление – это когда какие-то важные вопросы, которые затрагивают всех, решаются на общем собрании». «А мне кажется, что не пользуются. Народ не доверяют. Это уже в сознании, что их обманывают. Не решают их проблемы. Что они сидят наверху, что-то делают, а толку нет. Считаю, чтобы власть начала пользоваться авторитетом, надо сознание людей менять. Т.е. нужно реальными делами доказывать свой авторитет». «Согласен, что для кого-то она является авторитетной. Например, показывали для ветеранов войны сделали ремонт квартиры бесплатно. Вот для них теперь власть авторитетна. Для меня особо нет, потому что я не видел результатов их работы. Возможно, просто не доносят информацию до населения». «Считаю, что муниципальная власть является авторитетом и большим авторитетом. Это и строительство дорог, и социальные услуги, и сферы отдыха для молодёжи, и для школьного и дошкольного возраста, всё-таки они что-то делают. Но это только для части населения. В основном народ ругает местные власти, больше недовольства, потому что жить стало намного хуже, нищих стало больше, хотя государство имеет богатые ресурсы, но страна у нас нищая. 70 % населения недоволено властью».

На вопрос, видят ли опрошенные участники фокус-групп разницу между государственной властью и местным самоуправлением, и в чем эта разница состоит, большинство ответов сводилось к тому, что различия проявляются лишь в масштабах деятельности, и что, соответственно, местная власть является лишь нижним звеном общей пирамиды государственной власти, занимающемся самыми конкретными, насущными делами. Мало кто при этом задумывался о специфике органов МСУ и их «особом статусе» как самоуправляемой организации. «Наверно ничем не отличаются. Те же самые законы, которые исходят, каждый что-то значит. То есть взаимосвязь, взаимодействие между этими органами она настолько тонкая, опять же нужно оттолкнуться от слова команда. Если команда есть, значит, государство будет работать в хорошую сторону». «Вот собственно и различие государственная власть задает курс, а местная власть этому курсу следует». «Госвласть на уровне больших проблем и целей. Разные задачи, более глобальные. Глобальные национальные проекты, а местные больше общаются с местным народом и знают проблемы на местах. И эти проблемы они должны преподносить в высшие органы власти». «По большому счету, скорее всего здесь только в решении проблем разница, т.е. местные органы управления зависят от государства. Конечно, зависят, больше как бы власти, действий. Я думаю, все-

таки от государства зависит, чем от местного самоуправления. Местное самоуправление – это скажем так просто – глас народа по какому-то вопросу, о какой-то проблеме». «Ну как это люди, работающие в МСУ, они все равно становятся государством, они получают зарплату от государства, мы же не скидываемся им на зарплату. Т.е. он уже государственным человеком, чиновником становится. А у нас нет обратной связи сейчас, по идее вот выбрали человека, да, он должен с нами с какой-то периодичностью вот мы, там округ наш есть, он должен какое-то, я не знаю, собрание проводить или что-то. Как вот раньше в деревнях показывали – сход какой-то там сельский, все там проорутся, там все жалуются, то сё как бы он знает чаяния народа, какие проблемы. Либо какая-то другая форма, письма допустим какие-то отправлять, послания. А у нас получается, что выбрали и все, он закрылся этими дверями там, в кабинет и теперь не пробиться там, три секретаря, телефон не отвечает. И все, получается человек занят, но непонятно чем. А обратной связи нет». «Есть, конечно. Государственная власть – это власть, а местное самоуправление – это так, как бы сказать, даже не знаю, как сказать. Для отписки это все делается». «Местное самоуправление это совет самоуправления, созданный на местах. К примеру, отдельный микрорайон, отдельный двор, т.е. по всякому может быть. Собственно законы у нас несовершенны и очень трудно совету самоуправлению бороться с властями. Местное самоуправление это выборные органы, которые мы избрали в своём округе в советы самоуправления». «Я считаю, что местное самоуправление – это добровольная организация. И, в общем-то, существует и работает либо за символическую плату, либо совсем бесплатно. Там граждане инициативные. Может кто-то работает в силовых структурах, может кто-то просто хочет себя реализовать, может кто-то хоть как-то хочет решить свои вопросы по обустройству жилья». «В государственной власти зарплата хорошая, а здесь может ради интереса. Главное различие сейчас, это зарплата». «Государственная власть более серьёзная, т.е. она уже принимает окончательные решения, а местное самоуправление оно проявляет инициативу к проблемам, но они тоже могут решить конкретную проблему разными методами. Государственная власть – это закон, а местное самоуправление – это инициатива снизу. Госвласть издаёт законы, а выполняют их на местном уровне».

Как результат, сам термин «местное самоуправление» вызывает у опрошенных достаточно противоречивые чувства. Впрочем, у многих не вызывает и этих чувств – одно безразличие. «Никаких чувств не вызывает. Безразличие.

Потому что я не сталкиваюсь с ними, с этими вопросами. Меня никто не спрашивает, что делать и как. Откуда я могу знать». «Сдвоенные такие чувства, есть негативные и положительные, потому что негативные это когда ты не видишь результат работ тех людей, которые управляют городом. Как вижу, что-то делается, то я конечно радуюсь. Видно, что народ работает». «Не могу сказать негативно или положительно. Могу сказать, наверное, нейтрально. Потому что как я говорила, проводятся работы, но результата яркого и точного не видится, это всё как-то размыто и растянуто. А если бы был конкретный план сделан, и срок его исполнения и был показан положительный результат, то конечно это вызвало бы положительные эмоции». «У меня позитивные чувства вызывает. По причине того, что местное самоуправление знает проблемы изнутри, всё - равно они, конечно, могут не понять, как живёт бабушка на 3-м этаже на 2 000 в месяц, но хотя бы они могут прийти и посмотреть к этой бабушке. Кто-то может обратиться за конкретной помощью». «Уважением это не назвать, безразличием тоже. Скорее что-то среднее. Это нужное. Патриотизм. По-моему ни в одной стране больше нет такого, как у нас, ну местного самоуправления вот, по крайней мере, я не знаю, не интересовался». «А никакие. Это и не безразличие. Меня волнует, я вот как простая человеческая единица, моего мнения никогда никто не спрашивал и моих знакомых. Никакой связи нет. Т.е. нас никто ничего не спрашивает. А мы же выбирали, все. Т.е. а что нас волнует? Мы его выбрали и все, он про нас забыл, получается так. По идее так не должно быть, в идеале конечно. Идеал не достигим вообще». «Вызывает противоречивые чувства. Возможно, тот конкретный человек идёт работать в МСУ, чтобы помочь людям. С другой стороны, может даже смех какой-то вызывает. Потому что прав никаких не имеет, а народ, конечно, идёт в это местное самоуправление и требует».

Местное самоуправление – это не только местная власть, но и различные формы самоорганизации населения, когда люди объединяются для решения каких-то своих местных вопросов. Например, ТСЖ, ТОС, ООС, Домкомы, Общественные комитеты, группы граждан по решению каких-то задач, другие формы самоорганизации населения. Как показал опрос участников ФОКУС\_ГРУПП, значительная часть россиян уже имеет опыт работы в подобных организациях или сталкивалась с их деятельностью. «Нет. Никогда не касалась, никогда не предлагали. Здесь может быть моя вина. У меня не было потребности. Хотя я уже пожалела, что в свое время я не ушла работать в органы местного самоуправления, меркантильное такое чувство. У них привилегий больше, льгот.

Когда я сама соприкоснулась, тогда я поняла что это очень интересная вещь. Просто мне сейчас этим заниматься поздно». «В деятельности ТСМЖ принимал участие. Так мы собирали подписи, когда лавочку украли в ТСЖ. Только на уровне ТСЖ и участвовал». «Участвовала в создании и участвую в работе ТСЖ. Понимаю, что я могу чем-то быть полезным и могу что-то именно в этом плане организовать. На самом деле у нас такая страна, что решаются вопросы по мере их поступления. Есть проблемы, что есть куда позвонить, нет, ходишь по своим делам. Именно в плане финансовом». «В России это новое. Раньше все вопросы решало домоуправление, а сейчас им стало, видимо, зарплаты не хватать, или они действительно не настолько добросовестно решают все вопросы, поэтому сейчас открываются ТСЖ. Я считаю, что за границей это уже давно, что люди сами должны участвовать в жизни своего двора или своего маленького микрорайона, а у нас просто привыкли, что обычно эти вопросы решало государство. А сейчас не все хотят активно в этом участвовать». «У меня не совсем, скажем, приятный опыт. У нас ТОС... Дело в том, что у нас получилось, как: если старший по дому старается, действительно, старается, то у нас проводят собрания, нас собрали, а полвина, знаете как: так, деньги? Сколько? И отстаньте. Я не при чем. Решайте, что хотите. Вот знаете, от такого безразличия очень неприятный осадок, потому что проблемы возникают, если брать наш дом, то у нас 2-3 человека, а остальным все равно. Нет. И если даже начинается решение вопроса, то как могут три человека решить материальный вопрос? Как председатель может решить материальный вопрос, когда жильцы не приходят. Он их не видит. То есть, как заявление писать, пожалуйста, а как приходит старший дома, и начинаются опять проблемы, скандалы, склоки. Вопрос денег встает, все: мы не будем платить, за что, почему мы? Мы не хотим ни участвовать, ни решать. То есть только вот этот вот негатив».

По мнению участников опроса, в других странах люди быстро сами объединяются в какие-то организации для решения каких-то вопросов, проявляют активность на уровне местного самоуправления. А у нас в стране люди пассивны, больше надеются на власть, чем на собственную активность. Среди причин подобного положения дел – общая инертность общества, вековая привычка смотреть в рот начальству, а также неудачный опыт развития местного самоуправления в нашей стране». «Все-таки российский гражданин хорошо приспособливается ко всему, привыкает, он умеет это делать. Пассивные нельзя сказать так. Он вроде не пассивный, достаточно активным назвать нельзя».

«Здесь на самом деле многое на уровне менталитета заложено. Нужно чтобы что-то сподвигло, если найдется какой-то лидер, то все за ним потянутся. Но у нас мало таких лидеров, потому что бюрократия в стране, чтоб получить какую-либо бумажку, нужно оббегать очень много других инстанций, чтобы получить кучу других бумажек. Уровень бюрократии очень высок. Поэтому активистов мало. Если бы власти каким-то образом упростили эту систему с получением регистрации этих сообществ и прочих соц. групп, то тогда наверное у нас граждане больше бы боролись за свои права и организовывали подобные сообщества».

«Русский долго запрягает, но быстро едет. Я могу по своему характеру сказать - человек мне раз гадость делает, два, а я делаю вид, что не замечаю. В один прекрасный момент я могу зарваться. Достанет просто все. Мы, наверное, терпеливые. Почему мы победили в войне? В начале терпели, терпели, потом не жале жизни шли и делали. Нужно просто это сделать». «По-моему, русские самые пассивные. Развитые страны имеют большие зарплаты, они обустроены, но буквально какое-то там либо повышение цен, либо ещё какие-то ущемляющие их интересы, такие акции устраивают. Я вижу по телевизору – Европа, Италия, Испания показывают там, развитые страны, я же не говорю развивающиеся страны. У нас припомни хоть одну забастовку, я вот что-то не припомню, по крайней мере, в Ялуторовске. В девяностые годы там когда-то что-то пытались там на рельсах сидели. Так и то сидели на рельсах. Где-нибудь в Италии всех порвали бы уже. Самый терпеливый народ, наверно, это русские». «В России люди пассивные, потому что, наверное, они всегда были бесправны. Для людей нормальная политика: кто угодно – лишь бы не я. Даже если человек знает свои права, русский человек очень ленив и не пойдёт никуда обращаться. Пример: в пригород автобусы ходят, то опаздывают, то мимо проезжают и все люди говорят: «Вот домой приеду, позвоню!», а домой приходят и думают: «А, ладно, в другой раз!» и вот так зачастую всегда и происходит».